



*“LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA COMO DETERMINANTE DE LA POLÍTICA URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (AMSS), EL SALVADOR EN EL CONTEXTO DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL”*

**Trabajo Final de Máster presentada para obtener el título de  
Master en Planificación Territorial y Gestión Ambiental**

**Marcela Antonieta Escobar de Melgar**

**Septiembre 2020.**

**Director de Tesis: Dr. Luis Frago Clols**

**Universidad de Barcelona**

**Maestría en Planificación Territorial y Gestión Ambiental**

**Facultad de Geografía e Historia**

## *DEDICATORIA*

*Agradezco a Dios, a mis padres, a mi esposo e hijas por su incansable apoyo y paciencia  
que contribuyeron a hacer posible este logro.*

### *Abstract*

El objetivo de esta investigación es analizar las dinámicas de circulación del capital en el mercado inmobiliario en el Área Metropolitana de San Salvador y su influencia en la configuración de la política urbanística del Estado Salvadoreño y en la provisión privada y pública de vivienda en la última década para que, partir de allí, proceder a dilucidar sus causas profundas y a proponer rutas de intervención desde la política pública y las necesarias reformas jurídicas que deberán producirse en El Salvador si se quiere asegurar que, progresivamente, se responda al grave déficit de vivienda que ha sido un efecto de la organización capitalista de la producción inmobiliaria del AMSS y del territorio nacional.

Para ello, se plantearon cuatro grandes áreas para la consecución de dicho objetivo. Por un lado, caracterizar los diversos actores que intervienen en la actividad económica de la construcción privada de vivienda desde el enfoque de cadena de valor. Luego, examinar la evolución de la intervención de las instituciones y políticas públicas en los eslabones que conforman dicha cadena, con énfasis en el período post crisis 2008.

En tercer lugar, identificar los conflictos y contradicciones entre actores a lo largo de la cadena de valor y su consecuente impacto sobre la producción de vivienda destinada al mercado y de vivienda de interés social. Y, finalmente proponer elementos de análisis a tener en cuenta por los planificadores estatales en la toma de decisiones encaminadas a resolver el problema de la vivienda social en el Área Metropolitana de San Salvador.

## Contenido

Índice de Mapas .....	5
Índice de tablas.....	6
Índice de gráficos .....	6
Índice de figuras.....	7
Introducción .....	9
I. Planteamiento del problema de investigación .....	11
I.1. Justificación y contexto del ámbito de estudio .....	11
a. Expansión del área urbana.....	11
b. Crecimiento económico del sector construcción.....	13
c. Persistencia del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.....	14
d. Bajo acceso a vivienda en el mercado formal.....	15
e. Segregación socioespacial .....	16
f. Política pública en materia de vivienda: un Estado expectador, no protagonista.....	17
g. La construcción de vivienda durante el modelo neoliberal .....	19
I.2. Objetivos.....	22
I.2.1. Objetivo general.....	22
I.2.2. Objetivos específicos .....	22
I.3. Preguntas de investigación .....	22
II. Marco teórico .....	24
II.1. Estado del arte de las teorías sobre la actividad económica inmobiliaria .....	24
II.2. El enfoque urbano neomarxista para explicar la cuestión inmobiliaria .....	31
II.2.1 La noción de ambiente construido en David Harvey .....	32
II.2.2. Determinación del valor de cambio de las mercancías inmobiliarias .....	38
II.2.3. La renta de la tierra.....	40
II.3. Los circuitos de producción, circulación y consumo de las mercancías inmobiliarias .....	43
II.4. El circuito secundario del capital .....	46

II.4.1. Los cortes a las teorías de la crisis. ....	47
II.5. Actores del segundo circuito del capital .....	50
II.6. La eterna (y consecuente) crisis de la vivienda social .....	56
III. Metodología.....	63
III.1. Método de investigación.....	63
III.2. Fuentes de información .....	63
III.3. Técnicas e instrumentos .....	66
III.3.1. Entrevistas semiestructuradas (grupal o individual) .....	66
III.3.3. Mapeo de actores.....	67
IV. Caracterización de la urbanización capitalista en el Área Metropolitana de San Salvador .....	74
IV.1. El suelo urbano en el Área Metropolitana de San Salvador .....	77
IV.2. Situación del capital fijo colectivo: equipamientos urbanos.....	97
IV.3. Demanda de vivienda.....	108
IV.4. Dinámica de financiamiento para vivienda .....	125
IV.5. La crisis de la vivienda de interés social en el AMSS .....	131
V. Conclusiones.....	134
Referencias.....	142

## Índice de Mapas

Mapa 1. Huella urbana del AMSS, 1900 - 2014.....	13
Mapa 2. Tendencia de valores de suelo 2017 .....	21
Mapa 3. Tendencia de valores de suelo 2018 .....	21
Mapa 4. Concentración de precariedad en el AMSS .....	75
Mapa 5. Tendencias de valor del suelo del AMSS, 2018. ....	76
Mapa 6. Zonas con mayor índice de homicidios del AMSS .....	76
Mapa 7. Mapa de clasificación uso del suelo en el AMSS (Esquema director 2030) .....	85

Mapa 8. Desarrollo inmobiliario del Distrito El Espino por la Empresa Urbánica (izquierda) y vista del área antes de la explotación inmobiliaria (derecha) .....	86
Mapa 9. Proyectos habitacionales en altura periodo 2015-2018.....	96
Mapa 10. Densidad poblacional del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).....	113
Mapa 11. Niveles de ingresos en el AMSS (2018).....	121

## Índice de tablas

Tabla 1. Evolución de la inversión pública en Vivienda en El Salvador (2012-2018).....	19
Tabla 2. Intervenciones estatales a favor de la adquisición de vivienda social. ....	60
Tabla 3. Técnicas e instrumentos de investigación por objetivos .....	63
Tabla 4. Fuentes de información por eslabón de la cadena de valor de la construcción .....	64
Tabla 5. Listado de instituciones públicas y privadas a entrevistar .....	66
Tabla 6. Operacionalización de variables .....	69
Tabla 7. Características de las viviendas demandadas según nivel de ingresos y el tipo de construcción .....	111
Tabla 8. Escenario ideal de crecimiento del suelo urbanizable y oferta de vivienda al 2030.....	121
Tabla 9. Cálculo de proyección de necesidades de vivienda según aumento poblacional e ingresos familiares. ....	123
Tabla 10. Crédito otorgado por las Instituciones Financieras Reguladas al Sector de Vivienda.....	126
Tabla 11. Participación de las Instituciones Financieras Reguladas en el Crédito Total de Vivienda, en US\$, 2012-2018.....	127

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Crecimiento de los precios de la tierra (en colones) 1986 - 1995 .....	84
Gráfico 2. Número de permiso de construcción aprobados por OPAMSS (2012-2017).....	95
Gráfico 3. Número de unidades habitacionales construidas en altura y en horizontal, 2015-2018 ...	95
Gráfico 4. Déficit de infraestructura por área. El Salvador, 2018.....	99
Gráfico 5. Vivienda inadecuada y peligro ambiental por área. El Salvador, 2018.....	103
Gráfico 6. Densidad poblacional por Departamento (1971 y 2019) (habitantes por KM2) .....	114
Gráfico 7. Proyección de población para el AMSS al 2030.....	115
Gráfico 8. Distribución del ingreso por decil de población 2008 y 2016, en porcentaje .....	117

Gráfico 9. Variación en la distribución del ingreso por decil de población 2008-2016 (en %)	118
Gráfico 10. Cuota mensual que pagan las familias propietarias por sus créditos hipotecarios por área, 2018 (familias en porcentaje y cuotas en US\$)	119
Gráfico 11. Cuota mensual que pagan las familias inquilinas por área, 2018 (familias en porcentaje y cuota en US\$)	120
Gráfico 12. Cuotas mensuales promedio por decil (en US\$), 2018	120
Gráficos 13. (a) Demanda anual y (b) Oferta anual de vivienda en el AMSS por nivel de ingreso, en porcentaje (promedio 2014-2017)	122
Gráfico 14. Tasa de desempleo por área geográfica (2010-2018)	124
Gráfico 15. Saldo de cartera de crédito para Vivienda y beneficiarios por año del FSV	129
Gráfico 16. Tasas de Interés Activas para Créditos de Vivienda (Bancos Comerciales y FSV) 2010-2018	129

## Índice de figuras

Figura 1. Circuito primario del capital	43
Figura 2. Circuito ampliado del capital	44
Figura 3. Circuito secundario del capital	44
Figura 4. Los tres circuitos de acumulación del capital	50
Figura 5. Esquema básico de agentes en la formación de renta urbana	54
Figura 6. Esquema ampliado de agentes en la formación de renta urbana	56
Figura 7. Elementos que conforman la producción de vivienda	57
Figura 8. Cadena de valor de la provisión privada de vivienda nueva	68

*Fotografía de portada: Créditos YSUCA Noticias 3/diciembre 2018.*

*51 familias conformadas por colonos históricos de la Finca El Espino desalojadas bajo una orden judicial solicitada por la familia Dueñas, en la zona de mayor plusvalía del Área Metropolitana de San Salvador en el municipio de Antiguo Cuscatlán.*

*“Yo acuso a la propiedad privada de privarnos de todo”*

*Roque Dalton, poeta salvadoreño (1935-1975)*



## Introducción

El 10 de noviembre de 2018 se constituyó legalmente en San Salvador la cooperativa de vivienda por ayuda mutua “La Comuna”, esta es una de más de 20 de cooperativas que existen actualmente pero tiene una particularidad: está conformada en un 80% por grupos familiares o unipersonales de profesionales de ingresos medios -varios de ellos arquitectos urbanistas-, con empleos “formales” que, hasta hoy, no han podido acceder a vivienda en el Gran San Salvador. La mayoría alquila o algunos han tenido la experiencia de adquirir vivienda más barata en la periferia de la ciudad, lejanos a sus lugares de trabajo y estudio. Mi grupo familiar pertenece a esta cooperativa.

Este trabajo surge, en primer lugar, de la necesidad personal y comunitaria de conocer las causas socioeconómicas, territoriales y político-institucionales que están a la base del limitado acceso a la vivienda a un grupo de ingresos que, hace diez años, habría podido -con toda seguridad- adquirir o autoconstruir una vivienda dentro del área metropolitana en zonas seguras, cercanas a sus lugares de trabajo. Esto es cada día más improbable y, para los hogares de ingresos bajos que aspiran a una vivienda es, cuando menos, casi imposible.

En segundo lugar, existe un interés científico y académico en la Facultad de Economía de la Universidad de El Salvador a la cual pertenezco de consolidar una línea de investigación en el área de economía urbana y políticas públicas al respecto.

Hemos sido testigos en la última década -posterior a la crisis financiera-inmobiliaria de 2008- de cómo en ciertas zonas de San Salvador se ha intensificado la construcción de residenciales y edificios de apartamentos de lujo cuyos precios oscilan entre 10 y 15 veces más que el precio techo de la vivienda de interés social (US\$38,900). Debe anotarse que este precio techo está calculado en salarios mínimos del sector formal al que pertenece sólo una tercera parte de la población económicamente

activa. El grueso del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo se encuentra en la población que podría cubrir la mitad de ese valor.

La oferta privada está concentrada en vivienda destinada al segmento de ingresos medio-altos y altos, muchos adquirientes son inversionistas y muy pocos compran casa por primera vez para habitar. Mientras que las instituciones estatales rectoras de la temática de vivienda se han desligado por varias décadas ya de su rol activo en la provisión de vivienda de interés social. Hoy por hoy, existe muy poca oferta de vivienda nueva en la Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y, no hay proyectos activos de construcción viviendas de interés social en El Salvador, ni siquiera en la periferia del AMSS.

Este trabajo se enfocará en la caracterización de las condiciones socio-económicas, territoriales y politico-institucionales que han posibilitado este comportamiento de los mercados privados de vivienda que -a pesar de existir un déficit cuantitativo de más de 300,000 viviendas de interés social- no ha incursionado desde hace más de una década en proyectos de este tipo, ni siquiera subsidiados por el Estado.

Se debe hacer una acotación importante: la mayor parte de este trabajo fue realizado durante la pandemia de COVID-19 y, consecuentemente, esto conllevó ciertas limitantes en términos de información y datos que en un inicio se plantearon obtener y obligó a redefinir algunas fuentes de información, dado que la mayoría de las Oficinas de Información del Gobierno Central estuvieron cerradas por decreto ejecutivo y el Portal de Transparencia Gubernamental dejó de subir información el 27 de enero de 2020. Pero no es el objetivo de este trabajo exponer los retrocesos en términos de acceso a la información pública en El Salvador, previo y durante la emergencia por la pandemia, sino enfatizar dichas limitaciones.

## I. Planteamiento del problema de investigación

### I.1. Justificación y contexto del ámbito de estudio

En esta sección se hace referencia a los aspectos del crecimiento de la ciudad y áreas urbanas, la importancia del sector de la construcción en la economía salvadoreña y el crecimiento que ha tenido en la última década, en un contexto de un creciente déficit cuantitativo y cualitativo a nivel nacional y del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) particularmente. Además, existe cada vez menor acceso a la adquisición de vivienda en mercados formales, donde los empresarios han generado una segregación socioespacial acompañada por un Estado más bien espectador, antes que protagonista. Todo esto se ha intensificado posterior a la implementación de la ola de políticas neoliberales, de allí la delimitación temporal de esta investigación.

Según datos de la la Oficina de Planificación del AMSS (OPAMSS), el AMSS está conformado por 14 municipios que abarcan únicamente el 3% del territorio nacional (610 km<sup>2</sup>), del cual el 28% corresponde a suelo urbano. Sin embargo, concentra el 27% de la población nacional (1.76 millones de habitantes para 2018) y cuya proyección para 2050 se ampliaría a 2.4 millones de habitantes. Un dato importante es que la tercera parte de sus habitantes vive en “Asentamientos Urbanos Precarios” (AUP). A la vez que, en el AMSS se produce el equivalente a la tercera parte del Producto Interno Bruto, concentrando el 40% de las empresas formales del país.

#### a. Expansión del área urbana

En Latinoamérica y en Centroamérica en especial, a pesar de los avances en materia de reducción del déficit de vivienda y de promoción del derecho a la ciudad y la función social de la propiedad, aún persisten obstáculos significativos en cuanto al acceso a la vivienda y a suelo urbanizable, por lo que

se constatan niveles importantes de informalidad y de segregación socioespacial en las ciudades (ONU-Hábitat, 2016 ).

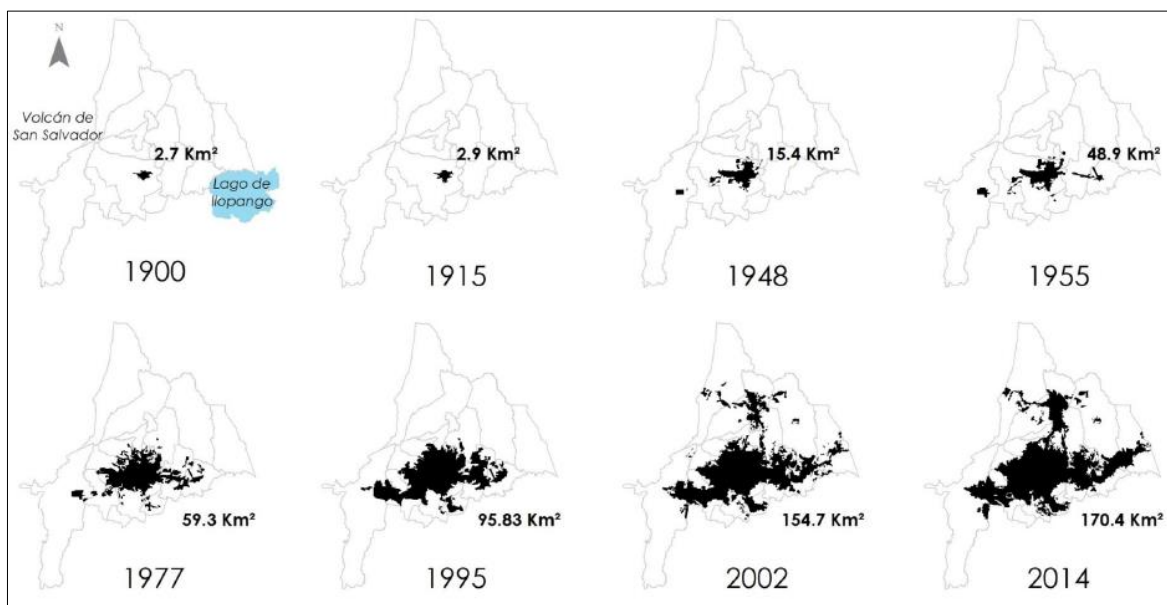
El Salvador no es la excepción de este patrón, la ciudad capital (el Área Metropolitana de San Salvador, en adelante, el AMSS) ha experimentado un importante crecimiento desde la segunda mitad del siglo XX, es decir, posterior al Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que requirió mayores cantidades de obreros urbanos y, por tanto, de provisión de viviendas para estos.

De acuerdo con OPAMSS, el área urbana del AMSS ha venido creciendo desde 1900. En dicho año, el área urbana creció apenas 2.7 kilómetros cuadrados. A mediados del siglo, en la época del Modelo ISI, entre 1948 y 1955, esta aumentó en 64.3 kilómetros (Mapa 1); y para 1977, previo a la guerra civil, la mancha urbana ya se había expandido hasta alcanzar 59.3 kilómetros más (Pino, 2017).

Durante la posguerra, entre los años 1992 y 2014, el sector urbano de los 14 municipios que integran el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) se expandió en más de 74.5 kilómetros cuadrados, llegando a los 610 kilómetros cuadrados actuales (Mapa 1).

Adicionalmente, entre 2011 y 2016, la OPAMSS ha otorgado 2,856 permisos de construcción, valorados en \$1,300 millones de inversión. Cerca de dos terceras partes (66.8%; 1,907) de estos permisos corresponden a proyectos habitacionales. San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla son los municipios donde se han ejecutado la mayoría de los proyectos; seguido de Mejicanos, Apopa y Soyapango (Pino, 2017).

**Mapa 1. Huella urbana del AMSS, 1900 – 2014**



Fuente: Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano (COAMSS, 2016).

#### b. Crecimiento económico del sector construcción

En El Salvador, durante el 2018, el Producto Interno Bruto (PIB) creció un 2.54% respecto al año 2017, mientras que el PIB correspondiente al sector de la construcción lo hizo en un 5.3%, constituyéndose en una de las actividades que más aportó al valor agregado de la economía salvadoreña (BCR, 2019).

La construcción privada de vivienda ha mostrado un dinamismo importante en los últimos años, el cual se refleja en el monto de financiamiento otorgado por las instituciones financieras. En 2018, el monto de crédito destinado a la construcción de vivienda registró un crecimiento del 149.54% respecto al 2017, por el contrario, el monto para adquisición aumentó apenas 0.32% (SSF, 2019).

Respecto al **número** de créditos otorgados para la construcción de viviendas, este se redujo un 6.1% en 2018 respecto al 2017, mientras que el **monto** otorgado mostró un crecimiento del 149.54% para

el mismo período, lo que denotaría que los bancos están financiando prioritariamente créditos para la construcción de viviendas de mayores montos (SSF, 2019).

#### c. Persistencia del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

Pese a la expansión del AMSS y del dinamismo mostrado en el sector privado de la construcción en El Salvador, aún persiste un amplio número de hogares salvadoreños que no cuentan con vivienda propia para vivir. Cerca de un 90% de los hogares de El Salvador sufre de algún grado de déficit habitacional<sup>1</sup>. A su vez, existe mucha heterogeneidad entre municipios y es importante notar que el déficit cualitativo es significativamente superior al déficit cuantitativo (Guevara & Arce, 2016).

Los resultados de la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (DIGESTYC, 2018) indica que a nivel nacional el 52.8% de los hogares son propietarios de sus viviendas, el 4.1% son propietarios, pero aún están pagando su vivienda, el 6.2% son propietarios en terreno privado, el 2.6% son propietarios en terreno público, el 20.4% son ocupantes gratuitos y el 13.4% son inquilinos, Al sumar el número de hogares situados en las últimas dos categorías de vivienda se concluye que un 33.8% de los hogares no disponen de vivienda propia para vivir.

Además, la EHPM (2018) revela que existe un déficit cualitativo de vivienda a nivel nacional, lo cual indica que aproximadamente la mitad de las viviendas cuentan con un déficit de material (piso, paredes y techo inadecuados) o de infraestructura (acceso a servicio sanitario, agua potable, electricidad y recolección de desechos). Según cálculos propios con base en la EHPM (2018), destaca el área rural donde el 89.4% de las viviendas tienen algún déficit de infraestructura, mientras que el

---

<sup>1</sup> Retomaremos la noción de déficit de vivienda que se refiere a la brecha que se genera entre requerimientos por vivienda y disponibilidad. Constituye la diferencia entre el conjunto de viviendas adecuadas, respecto a las necesidades de su población y al déficit cuantitativo a partir de aquellas unidades consumidoras de vivienda que no cuentan con una vivienda para su uso exclusivo y puede ser medido a través de la diferencia entre la cantidad de viviendas y la cantidad de unidades consumidoras de vivienda. La dimensión cualitativa del déficit está relacionada a deficiencias de calidad en los atributos de la vivienda, es decir, deficiencias en las características constructivas de la vivienda y de los materiales (techo, piso, muros, etc.), en el espacio habitable (nivel de hacinamiento) y en la calidad de acceso a servicios (agua, saneamiento, electricidad, etc.). (ONU-Hábitat, 2016 )

39.5% presentan ambos déficits. Para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) el déficit de materialidad es más evidente con un 67.2% de las viviendas.

Un 40.9 % de las familias salvadoreñas habitan en viviendas con 3 o más personas por dormitorio exclusivo. Esta situación es más grave en el área rural, puesto que el déficit cuantitativo asciende a más de la mitad de las familias rurales.

El alto déficit cualitativo resalta la importancia de diversificar los instrumentos de la política habitacional, incluyendo el fomento de la mejora, ampliación y rehabilitación de viviendas (ONU-Hábitat, 2016). El déficit cualitativo caracteriza los asentamientos informales y las viviendas alejadas de los centros urbanos, con déficit de servicios y de conexiones de transporte (Blanco y otros, 2014).

#### d. [Bajo acceso a vivienda en el mercado formal](#)

La tendencia en Centroamérica ha sido que el crecimiento urbano no ha estado en la mayoría de los casos respaldado por un proceso de planificación urbanística que asegure el acceso a la vivienda a la mayoría de la población. Muchos hogares de la región aún enfrentan importantes barreras de acceso a viviendas formales (Bonomo, Brain, & Simioni, 2015).

Las condiciones del mercado formal en términos de financiamiento y equipamientos urbanos y la vez los niveles de informalidad y bajos ingresos de las familias limita el acceso a crédito hipotecario, incluso para viviendas de interés social. Por lo tanto, esto se traduce en que el mercado formal de viviendas es inaccesible para muchos hogares, y no incentiva que el sector privado participe en la provisión de vivienda para los sectores más pobres, menos aún en zonas sin infraestructura mínima (acceso a agua potable, sistemas de saneamiento de aguas servidas, recolección de desechos, etc.) (Urban Institute, 2016).

Según cálculos propios basados en la EHPM 2018, el 89.4% de los hogares, pagan \$250 o menos en concepto de cuota mensual por vivienda propia. Si analizamos la cuota mensual promedio por decil

encontramos que esta representa el 56.6% del ingreso familiar promedio para el diez por ciento de familias más pobres (decil 1), mientras que para el 10% de las familias de más altos ingresos (decil 10) apenas representa el 13.8%.

Lo mismo ocurre con los montos que pagan los hogares por el alquiler de la vivienda; para el decil 1 el valor del pago representa el 42.9% de sus ingresos, mientras que para el decil 10 representa solo el 14.1% de sus ingresos. En ambos casos (cuota de vivienda propia y pago de alquiler) la proporción del pago en la participación en el ingreso familiar disminuye aceleradamente hasta llegar al decil 10.

La elevada participación que tiene el pago de vivienda (pago de cuota o alquiler) en el nivel de ingresos de los hogares más pobres estaría indicando que un incremento en el nivel de precios de estas afectaría principalmente a las familias de más bajos ingresos.

#### e. Segregación socioespacial

Otra de las características de las ciudades en Centroamérica y en El Salvador es su patrón de segregación socioespacial, producto de las dinámicas especulativas de los mercados de suelo aunado a la construcción de viviendas de interés social en zonas periféricas, donde el suelo es más barato y con menos equipamientos (Guevara & Arce, 2016)<sup>2</sup>.

Se han generalizado las residenciales cerradas y la privatización de servicios, las comunidades de altos ingresos pueden vivir en forma segregada incluso en zonas de bajos ingresos, por la percepción de inseguridad y acuerpados por la privatización de los espacios públicos (ONU-Hábitat, 2016). Este parece ser el caso del patrón de construcción privada en el AMSS. Y constituye una de las variables que han impactado en la concentración de la oferta de vivienda en ciertas zonas más seguras<sup>3</sup>. La

---

<sup>2</sup> Actualmente hay un caso paradigmático en el AMSS que se tratará más adelante: se trata del proyecto “Valle El Ángel” cuyos desarrolladores inmobiliarios constituyen uno de los grupos económicos más poderosos del país.

<sup>3</sup> El Salvador presenta uno de los índices de homicidio más elevados a nivel mundial. Según el informe de la ONG Human Rights Watch en 2018, las maras siguieron ejerciendo el control territorial y extorsionando a residentes de municipios de todo el país. Las maras son responsables de asesinatos, desapariciones, violaciones sexuales y desplazamientos de quienes les muestran resistencia.



formación de cuasi-guetos donde los habitantes se rodean de muros perimetrales que los aíslan del resto de habitantes de menores ingresos.

f. *Política pública en materia de vivienda: un Estado expectador, no protagonista*

Adicionalmente, se abordarán las dinámicas históricas y actuales de la gestión pública en materia de vivienda y equidad urbana. Hasta hoy, los esfuerzos de política pública para mejorar el acceso habitacional no han sido suficientes para resolver el altísimo déficit de vivienda.

Una de las medidas relativamente recientes que impactó en la provisión de viviendas y en el acceso de las familias de más bajos ingresos fue precisamente la supresión en la década de los 90s de instituciones estatales como el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) y el Instituto de Colonización Rural (ICR) creadas en la época del modelo ISI (1950s) con el fin de dar respuesta al creciente déficit habitacional.

Durante la década de 1980, con el conflicto armado y la nacionalización de la banca, el sector privado se apartó de la construcción de vivienda. Sin embargo, a partir de 1990, los objetivos básicos de las políticas del recién electo gobierno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) contemplaban que el sector privado sería el encargado de producir y comercializar los proyectos de vivienda de acuerdo con el libre funcionamiento del mercado. Y que el Estado únicamente se encargaría de “coordinar, normar y facilitar las actividades relacionadas con la producción, distribución y consumo de la vivienda” (Ferrufino, 2013).

Además, el Sistema Financiero de la Vivienda, antes público, pasó a funcionar en su conjunto de acuerdo con las leyes y reglamentos de la banca comercial. A través de la creación del Fondo Social para la Vivienda (FSV), se centró la estrategia urbana en el financiamiento de la adquisición de

vivienda provista por constructores privados, tanto de interés social como aquella dirigida a demanda de ingresos medios y altos.

Acompañado de una estrategia para regularizar la tenencia de la tierra y/o viviendas que todavía no habían sido transferidas a nombre del beneficiario final, se creó el Instituto Libertad y Progreso (posteriormente Instituto de Legalización de la Propiedad), bajo el programa “País de Propietarios”. Con estos programas, estrategias y objetivos posguerra, el Gobierno salvadoreño renunció a su papel de constructor de viviendas y se transformó en facilitador para que el sector privado se encargara de la provisión de vivienda, incluyendo la de interés social .

En ese sentido, se realizará un recorrido a través de los “modelos” predominantes de las últimas décadas, basados en un concepto de la vivienda como bien provisto por el mercado y exponer cómo se han aplicado en el AMSS. A la vez, se examinaría el desarrollo normativas e instrumentos encaminados a asegurar la producción de suelo asequible y soluciones más integrales de inversión habitacional pública.

En las últimas dos décadas se ha visto una preferencia por parte de los gobiernos hacia la aplicación de subsidios dirigidos a la demanda, con especial énfasis en la compra definitiva de viviendas nuevas y con la participación del sector privado (ONU-Hábitat, 2016 ). El acceso a la vivienda se sustenta en el modelo ABC, que ha ganado mucha presencia desde la década de 1990, particularmente en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y el Perú.

Uno de los programas paradigmáticos de este tipo fue “Casa para todos” el cual se desarrolló en el quinquenio 2014-2019, construyendo cerca de 2,000 viviendas, pero ha sido calificado de “fracaso” por diversos sectores, ya que no permitió el acceso de hogares más pobres, en informalidad laboral y con ingresos menores a 2 salarios mínimos, por tanto, no sujetos de crédito, lo que constituye un

desafío importante y una necesidad de aprender de errores cometidos para lograr resultados más eficaces y sostenibles.

Aunado a lo anterior, estas viviendas se construyeron en zonas periféricas, con alto grado de inseguridad, donde el suelo es barato, pero hay un acceso limitado a equipamientos y conectividad, lo que profundiza el patrón de segregación socioeconómica ya característico de El Salvador, en general, y del AMSS en particular.

Un último dato que evidencia la relevancia que ostenta el rubro de inversión pública en vivienda se puede observar en la Tabla 1, donde se observa que, en la última década, la inversión destinada no ha sobrepasado el 0.5% del presupuesto nacional.

*Tabla 1. Evolución de la inversión pública en Vivienda en El Salvador (2012-2018)*

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inversión pública en vivienda (en millones de dólares)	9.95	25.3	18.4	16.6	13.9	29.2	14.7
Como porcentaje del gasto social	3.5%	7.3%	3.9%	4.0%	4.1%	9.1%	4.6%
Como porcentaje del Presupuesto de la Nación	<b>0.2%</b>	<b>0.4%</b>	<b>0.3%</b>	<b>0.3%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.5%</b>	<b>0.2%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda (2019)

#### g. La construcción de vivienda durante el modelo neoliberal

De acuerdo con el estudio realizado por Ferrufino (2013), la primera mitad de la década de 1990 estuvo marcada por el predominio de la construcción de viviendas para sectores medios, medios altos y altos con el desarrollo de proyectos realizados en los municipios de Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán y San Salvador.

En cambio, la segunda mitad de la década del 90 tuvo como característica el “boom de la vivienda mínima”, sobre todo en los municipios periféricos del AMSS como Colón, Ilopango, Soyapango,

Tonacatepeque, etc. Este fenómeno estuvo unido a una notoria reducción en la producción de vivienda para los sectores medios y altos, probablemente debido a la continua reducción de las zonas urbanizables en las principales ciudades, además de los efectos de la desaceleración económica.

Este auge en la producción de vivienda mínima se convirtió al final de la década en problema de acumulación de inventarios de vivienda con dificultades de comercialización debido a la crisis hipotecaria de 2008, lo que desincentivó a los constructores privados y les generó una serie de problemas financieros.

Posterior a la década de 2010 se ha venido observado un cambio en la oferta privada de vivienda. Por un lado, se ha concentrado en segmentos de ingreso medios y altos. Por otro, el diseño y tipo de vivienda, especialmente en zonas de alta plusvalía donde el suelo urbanizable es cada vez más escaso<sup>4</sup> (Mapa 1), ha experimentado una tendencia a la densificación (construcción en vertical) desde mediados de la década de 2010<sup>5</sup>.

Además, se ha experimentado un encarecimiento de la vivienda que se evidencia en los mapas de tendencia de precio del suelo de la OPAMSS que se presentan a continuación. Entre 2017 y 2018 se evidencia un encarecimiento del suelo en la zona urbana predominantemente en San Salvador y Antiguo Cuscatlán.

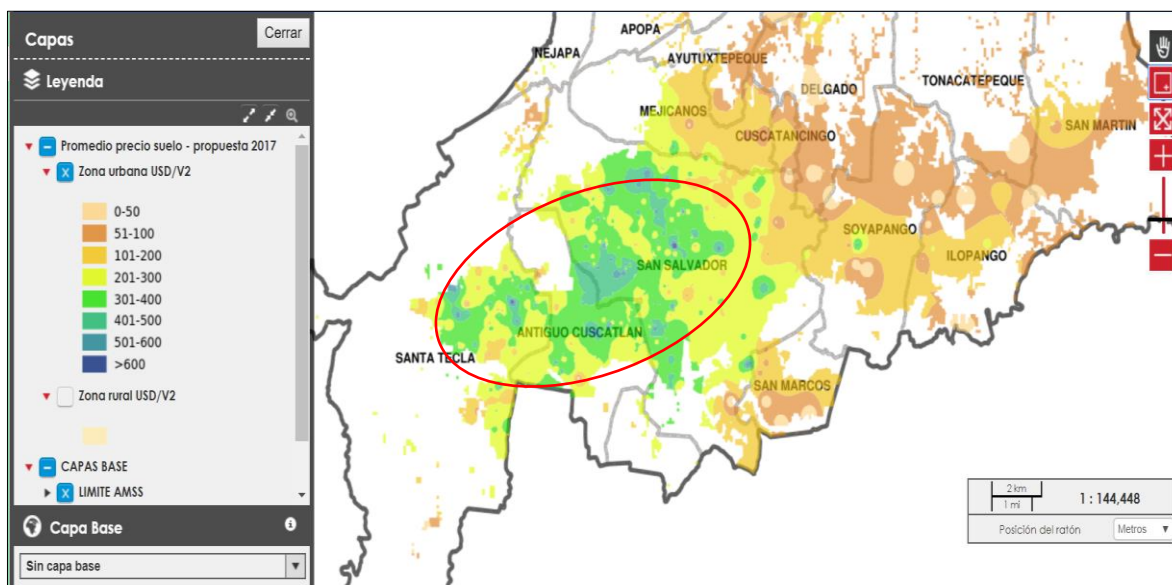
---

<sup>4</sup> Según la OPAMSS, la proporción del suelo urbanizable en el AMSS para el año 2016 era del 4.1%

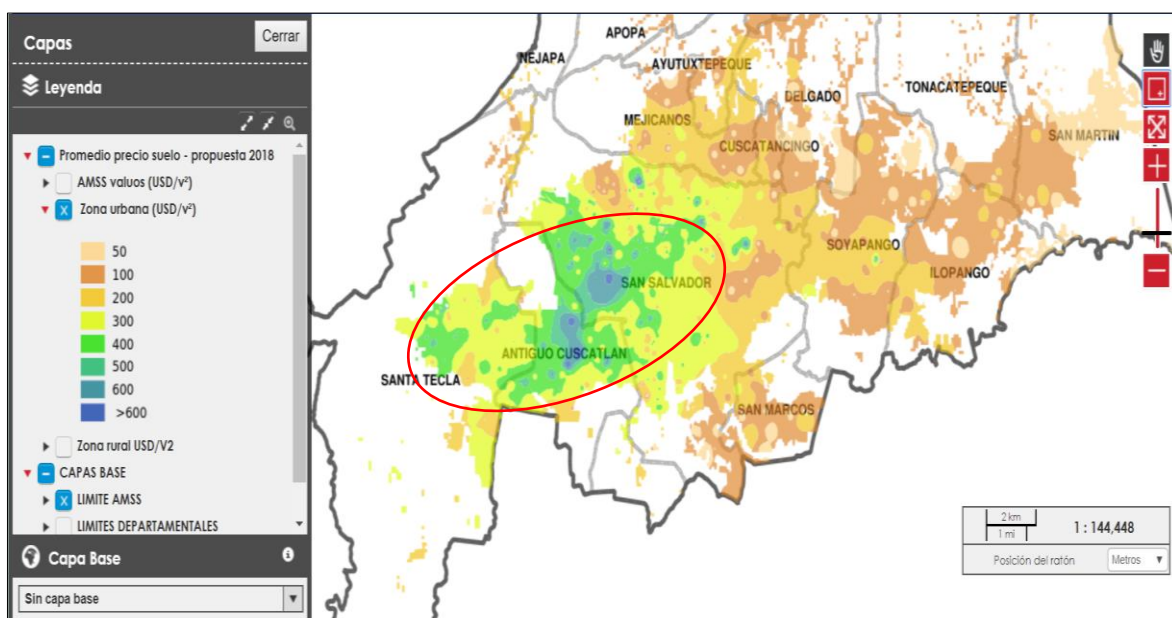
<sup>5</sup> Programa FSV ante auge en construcción vertical: <https://www.laprensagrafica.com/revistas/FSV-realiza-lanzamiento-de-nuevo-programa-Vivienda-en-Altura-y-monto-de-financiamiento-hasta-150-mil-20190529-0416.html>; <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/construccion-vertical-mantiene-su-auge/560116/2019/>; <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/bolivar-construira-tres-edificios-de-apartamentos/545535/2018/>; <https://elmundo.sv/alpha-inversiones-inicia-la-construccion-de-torre-de-apartamentos-vento/>; <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/urbanica-salta-al-mercado-hondureno-con-una-torre-de-apartamentos/543199/2018/>; <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/en-febrero-inicia-la-construccion-de-allegro-en-lomas-de-san-francisco/555905/2019/>; <https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-Fidelis-invierte-11-millones-en-Torre-Foresta-20190228-0011.html>

En sólo un año, se observa que las zonas que antes presentaban rangos de precios por vara cuadrada entre US\$301 - US\$600 en 2017, han aumentado hacia rangos incluso mayores a US\$601, sobre todo en las zonas antes mencionadas.

*Mapa 2. Tendencia de valores de suelo 2017*



*Mapa 3. Tendencia de valores de suelo 2018*



Fuente: Geoportal OPAMSS, 2019

## I.2. Objetivos

### I.2.1. Objetivo general

Analizar las dinámicas de circulación del capital en el mercado inmobiliario en el Área Metropolitana de San Salvador y su influencia en la configuración de la política urbanística del Estado Salvadoreño y en la provisión privada y pública de vivienda en la última década.

### I.2.2. Objetivos específicos

- Caracterizar los diversos actores que intervienen en la actividad económica de la construcción privada de vivienda desde el enfoque de cadena de valor.
- Examinar la evolución de la intervención de las instituciones y políticas públicas en los eslabones que conforman la cadena de valor de la construcción y las dinámicas que determinan su actividad, con énfasis en el período post crisis 2008.
- Identificar los conflictos y contradicciones entre actores a lo largo de la cadena de valor y su consecuente impacto sobre la producción de vivienda destinada al mercado y de vivienda de interés social.
- Proponer elementos de análisis a tener en cuenta por los planificadores estatales en la toma de decisiones encaminadas a resolver el problema de la vivienda social en el Área Metropolitana de San Salvador.

## I.3. Preguntas de investigación

- ¿Que condiciones (institucionales, legales, económicas, políticas) permiten que los constructores privados en el AMSS (concentrados en una cantidad reducida de empresas con importantes economías de escala, alcance y aprendizaje) puedan comprar suelo con grandes ventajas de

localización y de realizar grandes inversiones para urbanizar, desarrollar y comercializar vivienda focalizada en el segmento de ingresos altos?

- ¿Por qué el Estado ha asumido un rol mayormente de facilitador de dicho proceso y cómo se manifiesta dicho rol en términos de normativa y política pública?
- ¿Qué impactos sobre la producción de vivienda de interés social ha tenido este papel marginal del Estado salvadoreño post implementación de los paquetes de reformas neoliberales en el país?

## II. Marco teórico

En esta sección se exponen las principales corrientes teóricas que han explicado la actividad económica inmobiliaria, a la vez que se argumenta por qué el enfoque urbano marxista, mediante algunos de sus exponentes principales como David Harvey (Los Límites del Capital, [1985]; 1990); Samuel Jaramillo (Hacia una teoría de la renta del suelo urbano, 2010); Henri Lefebvre (La producción del espacio, [1974]; 2012) y Manuel Castells (La cuestión urbana, [1974]; 2014) proporcionan un sólido un marco de referencia apropiado para explicar las dinámicas privadas de inversión inmobiliaria en el caso salvadoreño. Específicamente se hace referencia al concepto de ambiente construido, las tipologías de renta, los circuitos de circulación del capital, con énfasis en el segundo circuito (capital inmobiliario) y las interrelaciones entre sus respectivos actores.

### II.1. Estado del arte de las teorías sobre la actividad económica inmobiliaria

Desde una perspectiva de la economía tradicional neoclásica la cuestión urbana y de la decisión empresarial de inversión inmobiliaria se traduce en examinar *la inversión en el entorno construido en general, y en la vivienda en particular, así como la urbanización, como algo marginal con respecto a los asuntos supuestamente más importantes que se desarrollan en una entidad ficticia llamada «la economía nacional»* (Harvey, 2013, pág. 52).

En 1967, Henri Lefebvre a través de su obra “El derecho a la ciudad”, planteó que el urbanismo implementado por el Estado y los capitalistas era una estrategia mercantilista de la ciudad a través de la producción y el racionamiento del espacio. De esta forma, se habría generado una mayor segregación espacial, que relegaba a los trabajadores como sujetos pasivos dentro de las decisiones sobre la ciudad. Por ende, Lefebvre enunció el derecho a la ciudad como una utopía socialista que impulsaba a las clases proletarias a retomar ese control político de la ciudad. Lefebvre había vivido



en la Francia post Segunda Guerra Mundial y había denunciado que el urbanismo funcional propuesto por LeCorbusier<sup>6</sup> era a la vez una estrategia como una ideología burguesa de organización del espacio (Camargo, 2016).

Según este autor, en la ciudad resultante del proceso de industrialización capitalista, la burguesía industrial y financiera impuso el consumo productivo y la inversión inmobiliaria generadora de rentas que convirtió a la clase trabajadora en productora y consumidora del espacio urbano mercantil (Lefebvre, 1975, citado en Camargo, 2016).

A través de este proceso de urbanización post revolución industrial, las políticas de hábitat urbano se redujeron (¡hasta el día de hoy!) a una agregación de regulaciones y controles de planificación, zonificación y usos del suelo, impuestas desde el Estado y las clases capitalistas y que dificultaban la intervención de la ciudadanía en las decisiones sobre los cambios urbanos.

Hacia la última treintena del siglo pasado, posterior a Lefebvre, emergieron diversos autores con un planteamiento crítico de corte marxista conocida como Escuela Francesa de Sociología Urbana, con exponentes como Topalov (1979) que plateaba el estudio de las ciudades como un proceso de construcción social, la relación de la intervención estatal urbanística con los procesos de acumulación capitalista y las contradicciones socioeconómicas derivadas de esta.

Luego, en la década de 1980, David Harvey neomarxista inglés intenta desentrañar la lógica bajo la cual los agentes sociales (capitalistas) inciden en la dinámica de la urbanización a través de los procesos de acumulación, conocidos como los circuitos del capital.

Harvey expone que el capitalismo se reproduce a través de la producción-consumo-apropiación del espacio y trabajo. Como bien predijo Marx en su obra *El Capital* y Harvey retoma, el modo de

---

<sup>6</sup> LeCorbusier, urbanista francés para quien la ciudad debería ser reconstruida desde un orden espacial geométrico y racionalista, capaz de regular el orden social urbano. A partir de estos supuestos el Gobierno emprendió un ambicioso plan de vivienda en la periferia urbana que a pesar de resolver el problema del déficit habitacional de millones de obreros y sus familias, también generó segregación espacial y precarización de la calidad de vida urbana (Fernández, 2013 citado en Camargo 2016).

producción capitalista genera sobreacumulación de excedentes (capital y trabajo), lo que ocasiona cíclicamente crisis económicas.

En orden a superar estas crisis, el capital debe realizar lo que Harvey llama “*ajustes espacio-temporales*” a través de la reorganización del espacio y de la expansión geográfica, es lo que se llama “circuitos secundarios de capital” a los cuales volveremos más adelante (Harvey, 2004, citado en Camargo, 2016).

Este planteamiento es contrario a lo expuesto por la corriente neoclásica ortodoxa, cuyo exponente lo encontramos en P. Abramo (2006) con su “síntesis espacial neoclásica”, que reuniría los elementos de una teoría *sobre la capacidad del mercado reunir el principio de libertad de las elecciones individuales, la neutralidad del proceso de equilibración espacial mercantil y la emergencia de un orden (configuración) espacial eficiente (según los criterios de maximización del raciocinio neoclásico)* (Abramo, 2006, pág. 2).

En ese sentido, Abramo parte de un precepto (cuasi-dogma) neoclásico: la forma de organización social en una ciudad donde las decisiones son descentralizadas y motivadas por intereses personales, y todas –como planteó siempre la escuela neoclásica- convergen hacia el mercado. No creemos que este planteamiento de base agote la comprensión que exhiben los autores marxistas para explicar las formas de reinversión que tiene el capital para reproducirse incluso en situaciones donde la “racionalidad” económica indicaría que no hay más salida vía mercado.

*Como hipótesis, por consiguiente, estamos en un marco de análisis en que el orden residencial urbano emerge de la competencia mercantil de las decisiones de localización. En ese ambiente, se encuentran tipos de tomadores de decisión (familias), clasificados según los recursos de que disponen, que buscan agruparse: sus elecciones serán orientadas por el principio de la externalidad de vecindad. Como todos los tipos de familias toman simultáneamente decisiones,*

*por definición, descentralizadas, ninguna consigue saber anticipadamente en qué localización cada una de ellas va a decidir vivir* (Abramo, 2006, pág. 18).

En resumen, Abramo defiende la tesis que en una sociedad donde el mercado *es el medio de coordinación de decisiones descentralizadas y en donde esas decisiones son interdependientes*, los agentes se encuentran delante de una *incertidumbre urbana radical*, además en el marco de una perspectiva espacial. Es lo que Abramo (2006) denomina una *ciudad-mercado residencial caleidoscópica* que dependerá en última instancia de cada decisión de localización individual.

Ante este planteamiento, las transformaciones urbanas vienen dadas desde una perspectiva de la demanda agregada de demandas individuales y nunca de decisiones por parte de la oferta (el capital inmobiliario). Dichas elecciones -según Abramo- van a configurar el orden residencial. Hay un quiebre entre su planteamiento y cómo los agentes económicos oferentes se adaptan a esta “incertidumbre radical” a través de un mecanismo que él llama *dinámica de anticipaciones cruzadas*. En la cual, los agentes inmobiliarios tratarían de anticiparse a las decisiones anticipadas de las familias. Ante este “abstracto”, el mismo Abramo reconoce que:

*(...) no existe referencia subjetiva –como, por ejemplo, la que la teoría del mercado propone (esperanza matemática de las localizaciones)- que pueda servir de creencia común para fundamentar la formulación de las anticipaciones subjetivas* (Abramo, 2006, pág. 24).

Esta “incertidumbre urbana” se alimenta de las decisiones de los empresarios urbanos y, al mismo tiempo, permite que ellos adopten prácticas especulativas, que resultarán (providencialmente) en un proceso de eliminación de la incertidumbre urbana, o sea, en la emergencia de una “*convención urbana*”, donde todo converge y se alcanza la célebre noción de equilibrio que tanto gusta al análisis neoclásico. Sin embargo, este equilibrio será sólo temporal porque los empresarios volverán a la innovación-diferenciación debido al retorno de la incertidumbre urbana radical.

*Es lo que permite afirmar que existe una relación de causa y efecto entre la búsqueda del mark up urbano (beneficio), la innovación-diferenciación espacial, la incertidumbre urbana radical y la dinámica especular de localización, siendo que esa última es la responsable por el tránsito del desorden (incertidumbre) al orden (por medio de la convención) residencial y viceversa (...) Es justamente esa tensión entre el orden y el desorden (la inversión del orden) que forma la imagen de un ordenamiento urbano caleidoscópico, en que las decisiones cruciales tendrían el poder de destruir la antigua configuración residencial para producir otras hasta entonces insospechadas* (Abramo, 2006, pág. 40).

Dado que nuestro objetivo fundamentalmente persigue desentrañar la lógica con la cual los empresarios (constructores y desarrolladores inmobiliarios) han operado para la conformación de la oferta histórica y actual de vivienda en El Salvador, no nos es factible tomar a Abramo como un referente teórico por varias razones.

La primera tiene que ver con el excesivo peso dado a la demanda como configuradora de la acción urbanística y maximizadora de beneficios, en lugar de los agentes, relaciones y patrones de acumulación en la rama inmobiliaria (oferta). Ya Castells ([1974]; 2014) señalaba con respecto al déficit -tanto cuantitativo como cualitativo- de vivienda (bajo el término “penuria”<sup>7</sup>) que no se trataba de *una necesidad ineluctable de los procesos de urbanización*, sino que respondía a una relación entre oferta y demanda determinada por las condiciones sociales de producción de la vivienda.

Prosigue Castells ([1974]; 2014) señalando que *se suele considerar con demasiada frecuencia que los gustos y las preferencias (sensibilidades míticas) determinan la “elección de la vivienda” y, consiguientemente, la diversidad de las formas de la habitación, su evolución, su rentabilidad y, por tanto, su modo de repartición* (pág. 180). Pero, esto contribuye a reforzar (no a provocar) la

---

<sup>7</sup> “Se trata de un necesario desfase entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación y la producción de viviendas y equipamientos residenciales” (Castells, [1974]; 2014).

organización mercantil de la producción de vivienda. Por tanto, la problemática sociológica de la vivienda tiene que partir de su producción siempre en relación con el mercado económico, en lugar de centrarse en los *temas psico-sociales* habituales ligados a esta.

La segunda razón es el carácter subjetivo del planteamiento neoclásico que toma al mercado como garante de la asignación de recursos, incluido el suelo urbano. En este mercado, además, coincidirían ofertantes y demandantes de productos inmobiliarios funcionando bajo competencia perfecta, es decir, sin asimetrías de poder o información entre los agentes. Todo tiende al equilibrio y, por ende, a la ausencia del conflicto, cuyas características pretendemos examinar en esta investigación. Además, la “competencia perfecta” anula de facto las relaciones de poder en las que se enmarca la producción inmobiliaria, que contradice la realidad de la concentración creciente de dicha actividad en pocos agentes.

De nuevo, auxiliándonos en el análisis de Castells ([1974]; 2014), este comprueba que dado que la vivienda es uno de los elementos esenciales de la reproducción de la fuerza de trabajo, esta tenderá a seguir las dinámicas de *concentración, dispersión y distribución de los trabajadores y provoca también, en caso de crisis, un taponamiento importante en el proceso de producción.*

Según este autor, donde el capitalismo industrial (que Harvey denomina primer circuito) decide invertir (“colonizar el espacio”), organizará la residencia de la fuerza de trabajo necesaria *-aunque no sea más que en forma de campamento*. Al contrario, si se inserta en un tejido urbano ya construido, aprovechará la fuerza de trabajo residente y provocará movimientos migratorios que superarán las capacidades de equipamiento urbano y de construcción de vivienda. Por lo tanto, siempre existirá un desequilibrio en la relación población – consumo, resultante de un cambio en la estructura urbana bajo el impulso dominante de la producción (oferta).

*Así, la penuria de viviendas, la falta de equipo colectivo y la salubridad del espacio residencial, provienen del brusco aumento de la concentración urbana en un proceso dominado por la lógica de la industrialización (...) Así, cuanto más alta es la tasa de crecimiento industrial (capitalista) mayor es el crecimiento urbano, mayor su concentración en las grandes aglomeraciones y mayor es en ellas la penuria de viviendas y la deterioración del patrimonio inmobiliario (Castells, [1974]; 2014, págs. 182-183).*

Además, existen otros detonantes de los desequilibrios y de las crisis: la especulación que, según Castells provoca aumento de precios, las rigideces sociales crecen (y también se hace más complejo satisfacer las necesidades que surgen). La dificultad del problema reduce las iniciativas para resolverlo, contribuyendo así a agravarlo y a desarrollar en espiral *el círculo vicioso de la crisis*.

En tercer lugar, las estrategias espaciales de consumo productivo e improductivo del espacio urbano se dan a partir de *trade offs* o intercambios entre renta y transporte, o entre accesibilidad y extensión, por parte de la demanda, casi con una lógica de suma cero. Este argumento no sólo es reduccionista, sino que deja de lado la economía política de la decisión de localización por parte de la demanda.

En este sentido, nuevamente Castells define un conjunto de *determinaciones jerarquizadas* que actúan en la constitución de un espacio residencial. Primero y como fundamental, a nivel económico obedece a la distribución de la vivienda entre los individuos. La implantación de los lugares de producción genera más bien una influencia indirecta, que depende de la situación de la red de transporte. *Esto obliga a considerar la segregación de modo mucho más dinámico y no tan sólo como una diferencia de lugares, sino como una capacidad del desplazamiento y de acceso en relación con los puntos estratégicos de la trama urbana* (Castells, [1974]; 2014, págs. 216-217).

El segundo aspecto que determina es el ámbito político-institucional. En efecto, el gobierno local puede reforzar los efectos de la segregación ejerciendo una política de equipamiento en función de

los intereses de la fracción dominante de la localidad en cuestión. Efectivamente, dado que los recursos locales dependen del nivel económico de la población, el gobierno local reproduce la desigualdad: *cuanto más elevado es este nivel, menos necesaria es la intervención pública en lo referente a equipos colectivos (...) En la práctica [se refuerza] la desigualdad entre los municipios y se institucionalizan las barreras de la distancia social en el espacio* (Castells, [1974]; 2014, pág. 218).

En definitiva, los planteamientos cuyo objetivo último es presentar al espacio como un bien escaso y altamente rentable, cuya asignación eficiente debe ser obtenida mediante el ajuste de la realidad a los supuestos básicos del modelo y no de este último a aquella, no resultan pertinentes para el objetivo de esta investigación.

## II.2. El enfoque urbano neomarxista para explicar la cuestión inmobiliaria

Como se señalaba anteriormente, entre 1970 y 1980 surgió el enfoque urbano neomarxista, cuyo aporte para la comprensión de la producción inmobiliaria en el espacio urbano permitió introducir aspectos de carácter estructural como las relaciones sociales de producción en la construcción y la operación inmobiliaria, la ciudad concebida como “*una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas*” (Topalov, 1979) de los agentes y de las relaciones sociales de producción y de poder vinculadas a la provisión de vivienda (Estado, capitalistas industriales y financieros y desarrolladores inmobiliarios). En suma, la urbanización capitalista es, ante todo, *una multitud de procesos privados de apropiación de espacio* (Topalov, 1979).

Al igual que Harvey ([1985]; 1990) plantea que no existe la supuesta competencia perfecta -que defiende el modelo neoclásico- ya que la relación social de propiedad sobre el suelo o la tierra implica, desde un principio, la capacidad de monopolizar porciones de espacio. Y, aunado a lo anterior, Topalov (1979) afirma que el espacio en donde edifica no es neutro, sino reflejo de relaciones sociales de poder que son asimétricas y que responde a lógicas de acumulación:

*Ante todo, la lógica de la concentración espacial conduce al desarrollo desigual del espacio. Ciertas zonas del territorio nacional [que] no otorgan al capital las condiciones generales de su valorización permanecerán inexploradas* (Topalov, 1979; pág. 19).

A la vez que esta dinámica no está exenta de conflicto. Todo lo contrario. La convergencia de actores con intereses contradictorios (por ejemplo, los propietarios del suelo que buscan obtener altas rentas y los desarrolladores inmobiliarios que buscan comprar suelo al menor precio posible), que están también limitados por regulaciones estatales, implica la ausencia permanente del ansiado equilibrio neoclásico y poca eficacia de coordinación en la asignación de usos del suelo.

Este es el enfoque que consideramos más acertado para estudiar el porqué del desarrollo desigual y la tendencia a la segregación socioespacial experimentada en prácticamente todos los países, no siendo El Salvador una excepción.

Para entender cómo se ha convertido el espacio social urbano en un medio de producción privado, a partir de la fragmentación de este en un conjunto de mercancías inmobiliarias (edificios, infraestructuras, sistemas de transporte y toda suerte de equipamientos urbanos) vamos a ampliar lo que Harvey ([1985]; 1990) denomina “ambiente construido”.

#### II.2.1 La noción de ambiente construido en David Harvey

La transformación del espacio social en un medio de producción privado ha sido gracias a la fragmentación de este en un conjunto de mercancías inmobiliarias (edificios, infraestructuras y vías de comunicación y de transporte) que componen lo que Harvey ([1985]; 1990) denomina *ambiente construido*.



Harvey plantea que Marx hace una diferencia entre el capital fijo y el capital inamovible, ejemplos del primero pueden ser barcos o trenes, mientras que el segundo incluye una porción del fondo de consumo: viviendas, parques, etc.

Según Harvey un *ambiente construido* funciona como “*un vasto sistema de recursos creado por los seres humanos, que comprende valores de uso cristalizados en el paisaje físico, que se pueden utilizar para la producción, el intercambio y el consumo. Desde el punto de vista de la producción, estos valores de uso pueden considerarse como precondiciones generales de la producción y como fuerzas directas dentro de ella*” ([1985]; 1990; pág. 238).

Cuando Harvey ([1985]; 1990) se refiere a las mejoras implantadas en el suelo está refiriéndose a “*toda forma (material) en que el producto de la industria tenga que unirse sólidamente a la superficie*” como los sistemas de abastecimiento de agua potable y aguas servidas, los edificios, las calles, etc. Es evidente, pues, que el ambiente construido para el consumo y el intercambio es un “producto” también complejo y diverso, que incluye todo tipo de edificaciones tanto de infraestructura como “sociales” (parques, escuelas, hospitales, iglesias, centros recreativos, etc.), muchos de los cuales han sido construidos como producto de relaciones de producción no capitalistas.

Sin embargo, bajo las relaciones sociales del capitalismo, todos los elementos asumen la forma de mercancías. Considerados puramente como mercancías, los elementos del ambiente construido implican ciertos rasgos:

- a) La inmovilidad que implica que “*una mercancía no puede moverse sin que se destruya el valor cristalizado en ella*”. Por lo tanto, los elementos del ambiente construido tienen la posición o ubicación espacial como un atributo intrínseco. Como argumenta Harvey *tienen que ser construidos o armados in situ en la tierra para que la tierra y la apropiación de su renta lleguen a ser significativos* ([1985]; 1990; pág. 238).

- b) La utilidad depende de sus interrelaciones con otros elementos, es decir que deben ser próximas o cercanas entre sí. Toda la cuestión del orden espacial del ambiente construido tiene que ser considerado entonces; por ende, la decisión de dónde poner un elemento no se puede divorciar de donde están los otros (Harvey, [1985]; 1990).

De tal forma que el ambiente construido asumiría las características de una mercancía *mixta, completa y geográficamente ordenada*.

Por un lado, todo lo que implica la producción, el ordenamiento, mantenimiento y renovación de esta mercancía incluye no pocos conflictos. Toda la producción de espacio construido debe ser coordinada en el tiempo y espacio. Según Harvey ([1985]; 1990) los mercados de tierra asignan determinados usos, pero el capital financiero y la normativa estatal coordinan a su vez mediante el uso, regulación y planificación de la tierra o suelo urbano.

Otra raíz de conflicto implica que los equipamientos del ambiente construido se desgastan a diferente velocidad, por lo tanto, está el aspecto de depreciación económica de elementos que constituyen parte de la fuerza productiva para el capital. Además, su misma interrelación provoca que decisiones de inversión o actos individuales de renovación, reposición o transformación generen efectos “derrame” sobre otros y viceversa: la desinversión provocará depreciación en el valor de las propiedades que lo rodean.

Aquí aparece un primer elemento de análisis: la formación de mercados individuales que pueden producir y vender mercancías para el ambiente construido, que coexisten en dos formas de uso: la pública y la privada. Hay algunos elementos que pueden ser susceptibles de ser privados (viviendas, oficinas, fábricas) mientras que otros son de uso colectivo (carreteras, calles, aceras).

El ambiente construido en general es, a la vez, un bien público y un bien privado, y los mercados de los elementos individuales reflejan las interacciones entre las diferentes clases de mercados. Asimismo, Harvey ([1985]; 1990; pág. 239) indica que

*como los diversos elementos dentro del ambiente construido funcionan como valores de uso localizados, existe la posibilidad de que se les ponga una etiqueta con el precio, incluso después de que su valor ha sido devuelto totalmente al capital. Se puede obtener una renta por su uso y capitalizarla, a la tasa de interés que prevalece en ese momento, dentro de un precio del mercado sobre la tierra y sus accesorios.*

Por lo tanto, es evidente que existe el valor de cambio proveniente de la renta capitalizada sobre elementos antiguos y el que proviene del precio de producción de los nuevos y ambos se alimentan. La vía para alcanzar ambos es distinta, pero quedan *reconciliados* dentro de una sola estructura de precios por el sistema del mercado. De ahí que cualquier inversión previa puede ser capitalizada a valor presente por el nuevo inversionista, lo que en el análisis microeconómico neoclásico se denominan “costos hundidos”<sup>8</sup>.

La configuración de los mercados inmobiliarios tiene repercusiones significativas sobre la circulación del capital a través del ambiente construido. Según Harvey ([1985]; 1990), se puede obtener una tasa de utilidades sobre el capital-dinero invirtiendo en *propiedades viejas* tanto como en la producción de nuevas. Esto se debe a que parte del valor de uso de una propiedad depende de su ubicación relativa, los empresarios inmobiliarios tienen incentivos de invertir en la apropiación presente de la tierra y en la renta futura que puede producirse a partir de esta.

---

<sup>8</sup> En el ámbito de la economía y la toma de decisiones de negocios, se denomina costo hundido a aquellos costos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados (glosario [www.economiasimple.net](http://www.economiasimple.net))

Es una condición intrínseca del mismo capital el hecho que todos los aspectos de la producción y uso del ambiente construido formen parte de la misma órbita de la circulación del capital. De lo contrario, no se podría influir sobre el ambiente construido que requiere el capital para la producción, el intercambio y el consumo a fin del propio beneficio. Marx escribió que:

*la mera condición tecnológica para el desarrollo del proceso se puede considerar como una 'forma de capital fijo'. La apropiación de agentes naturales como el agua, la tierra, en principio no es diferente a la apropiación de otros valores de uso materiales y de su transformación en capital fijo al ponerlos en uso como tales. Las mejoras de la tierra - sean para la agricultura o para la industria - significan que la propia tierra tendrá que acabar funcionando... como capital fijo, en un proceso de producción fijado por la propia localidad" (El capital, II, citado en Harvey 1990; pág. 240).*

Por lo tanto, todas las inversiones en ambiente construido forman parte de la producción inmobiliaria que llevarán a cabo los empresarios capitalistas, y redundará en un mayor valor de uso y mayor valor de cambio para lo que sobre este se edifique.

Con respecto al valor de uso de la producción inmobiliaria que compone el ambiente construido, se distinguen las que se utilizan para el consumo productivo y para el no productivo. Harvey ([1985]; 1990) designa a las primeras como *capital fijo* y a las últimas como *fondo de consumo*.

El capital fijo es un conjunto de recursos (maquinaria o infraestructuras) que son fundamentales para el proceso de producción capitalista que sufren una depreciación con el tiempo. Este puede ser de uso individual o colectivo. En el primero, será el empresario capitalista que decida qué recursos (propios, crédito) y bajo qué modalidad (compra, arrendamiento) son utilizados para producir mercancías inmobiliarias y estará sometido a los “vaivenes” del mercado producto de lo que Harvey denomina

*las condiciones sociales, políticas y económicas que afectan el valor de la fuerza de trabajo, los costos de los insumos intermedios, el grado de demanda efectiva, etc. Además, de [...] la competencia espacial, es decir, la competencia por las situaciones y sitios favorables, por el dominio de determinadas zonas de mercado, etc.* (Harvey, [1985]; 1990, pág. 391).

En el segundo caso, el capital fijo colectivo incluye una serie de infraestructura provistas generalmente por el Estado: redes de generación y distribución eléctrica, redes y sistemas de transporte y vías de comunicación, puertos y aeropuertos, etc. Claramente, esta inversión asumida por el Estado y cuya depreciación también es asumida por este, beneficia a los empresarios capitalistas inmobiliarios. Aunque también se da el caso que estos últimos participen en la provisión y gestión de este tipo de mercancías inmobiliarias.

En cuanto al fondo de consumo, su diferencia con el capital fijo *se basa en el uso de las mercancías y no en su naturaleza material*. Para Harvey ([1985]; 1990) la importancia de estas mercancías se vincula con la reproducción social (ideológica) capitalista. Por ejemplo, el caso que nos atañe: la vivienda. Esta necesita una inversión inicial tan alta que, por lo general, esta fuera del alcance de la mayoría de la gente. Por lo que se recurre al alquiler o a un crédito hipotecario para adquirirla. *Sin las intervenciones del casero, el sistema de crédito y el Estado, se le negaría acceso al capital a una forma de producción extensa y básica* (Harvey, [1985]; 1990; pág. 235).

Según Harvey ([1985]; 1990), la acumulación de dinero para comprar artículos de consumo costosos también altera la circulación del capital porque retiene el dinero (que en otra forma se podría convertir en capital) y actúa como una barrera para que la circulación de utilidades se transforme sin tropiezos en la realización de capital a través del intercambio.

Por lo tanto, se hace “imprescindible” que el sistema de financiación actúe como un intermediario de los que ahorran (a cambio de un interés) y los que necesitan *pedir prestado y pagar tanto el interés como el principal a través de un extenso periodo de tiempo*. De esta forma, se integran el uso de gran

parte del fondo de consumo con la circulación del capital que produce intereses. El dinero se presta contra las futuras utilidades de aquellos que usan el artículo del fondo de consumo:

*El artículo (la vivienda) actúa como una garantía para el préstamo, lo que significa que debe conservar su carácter de mercancía como un valor de uso material que potencialmente se puede poner en el mercado. Si el deudor no cumple con sus pagos, entonces el que presta debe estar en posibilidad de recuperar la mercancía y ofrecerla en venta en el mercado. La formación de un mercado de segunda mano de muchos artículos del fondo de consumo (casas, automóviles, etc.) es un corolario necesario del financiamiento de la deuda correspondiente a su compra (Harvey, [1985]; 1990, pág. 235).*

El capital puede circular, y de hecho circula, dentro del fondo de consumo y a través de él en la medida en que penetra el capital-dinero, y los instrumentos de consumo toman la forma de capital en mercancías almacenadas. Las reglas de circulación del capital dentro del fondo de consumo se vuelven un aspecto importante para la circulación del capital en general, que será retomado más adelante al explicar el segundo circuito de circulación del capital.

#### II.2.2. Determinación del valor de cambio de las mercancías inmobiliarias

El valor de uso de los productos inmobiliarios toma diversas connotaciones según sea su imbricación espacial, así también su valor de cambio presentará otras particularidades respecto a las mercancías mobiliarias.

La primera diferencia es que la tierra agrícola y el suelo urbano reciben un precio sin ser producto directo del trabajo humano: la renta (Marx, citado en Harvey, 1990). Esta renta es la que deben pagar los promotores inmobiliarios a los dueños de la tierra o el suelo, que, aunado al costo de la edificación, provocaría una “distorsión” entre el precio de venta y el valor (en categoría marxista: trabajo humano incorporado) de las viviendas y las infraestructuras, respecto a la de otros productos. Por tanto, se

puede afirmar que el valor de cambio de las mercancías inmobiliarias viene dado por sus características de imbricación a un determinado espacio.

El mismo Harvey en su obra “*Ciudades Rebeldes*” expone cómo el capitalismo (y particularmente el capital financiero) ha provocado que el espacio social y a todo el ambiente construido público y privado puedan ser utilizado como bienes financieros (Harvey, 2013). Esto no se limita a la compra de una vivienda o de un terreno, sino que puede extenderse a largo plazo con la posibilidad de revender el derecho a la propiedad privada de ese inmueble, obteniendo ganancias que se derivan de rentas que se han capitalizado, a partir de modificaciones del espacio construido en el tiempo transcurrido.

Por lo tanto, tanto la vivienda como el ambiente construido pueden ser entonces usados como **capital a crédito y ficticio**. Harvey ([1985]; 1990; pág. 261, 270) define al primero como “*cualquier dinero, o equivalente de dinero, que prestan los dueños del capital a cambio de la tasa de interés en curso*” y al último, como “*una corriente de capital dinero no respaldado por ninguna transacción de mercancías*”.

*Las inversiones de un "tipo independiente", particularmente en el ambiente construido, serían imposibles de lograr si no se contara con acceso al crédito (...) El crédito facilita igualmente el consumo individual de mercancías que tienen una larga vida, mientras que el gobierno pueda proporcionar bienes públicos a través del financiamiento de las deudas. El capital también se puede prestar en forma de mercancías. Se puede comprar equipo, edificios, etc. con el dinero capitalista y prestarlos a interés a los usuarios. El resultado neto es que el capital a intereses puede circular en relación con el capital fijo en diversas formas. Lo único que tienen en común todas las formas es que el pago de intereses está ligado al trabajo futuro como un contravalor (Harvey, [1985]; 1990; pág. 269).*

La necesidad de contar con crédito en la producción de mercancías inmobiliarias es bastante obvia. Sin embargo, las hipotecas podrían volverse *capital ficticio* cuando se crean mercados secundarios en los que se comercializan dichos créditos como los instrumentos financieros *subprime* que desencadenó la gran crisis económica de 2008 (Harvey, 2013).

### II.2.3. La renta de la tierra

Habiendo explicado en qué consiste el valor de uso de las mercancías inmobiliarias y retomando ahora la noción de valor de cambio, (que en términos neoclásicos se refiere al precio del suelo) el cual constituye los que autores marxistas denominan renta del suelo que ha sido “capitalizada” porque contiene una serie de condiciones socioespaciales que las brinda el mismo ambiente construido. En este punto debe hacerse una breve referencia a lo que Marx denominaba y Harvey retoma tres tipos de rentas: las rentas absolutas, las diferenciales (que se subdividen dos tipos) y la de monopolio.

A la base de la existencia de las leyes de la propiedad privada, se puede conseguir “*derecho a disponer sobre determinadas porciones del planeta como esferas privativas de su voluntad privada con exclusión de los demás*” (El capital III, citado en Harvey, 1990; pág. 337). Por lo tanto, dado que la tierra es *monopolizable y enajenable*, se puede comercializar.

Además, la tierra tiene un carácter *irreproducible* que, aunque pueda ser sujeta de creación de ambiente construido sobre ella, se puede alterar su calidad, pero nunca aumentar o disminuir en forma significativa por la acción de los seres humanos.

Esta exclusividad monopólica que confiere la propiedad privada a ciertos individuos claramente beneficia a *aquellos que son dueños de tierras en ubicaciones favorecidas* [los cuales] *pueden convertir las ganancias extraordinarias en renta de la tierra sin afectar la tasa promedio de ganancia* (Harvey, [1985]; 1990, pág. 343).



Según Harvey, la condición de ser dueño de la tierra confiere *el ser dueño de un derecho a ingresos que están ligados a un valor de uso de cualidades peculiares*. El poder monopolista sobre el uso de la tierra gracias a la condición legal de la propiedad privada siempre está ligado a su carácter monopolista, porque la tierra varía mucho en cuanto a su ubicación, calidad, fertilidad, situación, etc.

*Ese poder monopolista crea toda clase de oportunidades para la apropiación de la renta, (...) Claro está que el control monopolista puede surgir en cualquier sector, pero es un aspecto crónico e inevitable que infecta inevitablemente la circulación del capital a interés a través de la compra de tierras. Por tanto, las "forma absurdas" de especulación y "el colmo de la distorsión" logrado dentro del sistema de crédito están listas para amplificarse mucho en el caso de la especulación con rentas futuras. La integración de la propiedad dentro de la circulación del capital a interés puede abrir la tierra a la libre corriente de capital, pero también la abre plenamente a las contradicciones del capitalismo* (Harvey, [1985]; 1990, pág. 352)<sup>9</sup>.

Volviendo a los tres tipos de renta que pueden extraerse de esta dinámica de apropiación de la renta, tenemos en primer lugar, *la renta absoluta*, la cual concierne al pago que recibe un propietario del suelo, por el simple hecho de la *existencia de la relación social de la propiedad* (Marx citado Harvey, [1985]; 1990), sin importar las características de la tierra como tal, por lo que hasta las peores tierras se les adjudica un precio.

El segundo tipo de renta es la *diferencial*, la cual nace de una repartición espacial desigual de valores de uso para diferentes actividades de consumo de tierra (Marx citado Harvey, [1985]; 1990) (ambiente construido) que puede derivarse de la mera ubicación privilegiada de la tierra (renta diferencial tipo I) o una inversión que crea nuevos equipamientos urbanos (renta diferencial tipo II), o una combinación de ambas.

---

<sup>9</sup> El hecho de que lo hace en un contexto que se caracteriza por la apropiación y el control monopolista garantiza que el problema de la especulación de la tierra adquirirá profunda importancia dentro de la inestable dinámica global del capitalismo (Harvey, [1985]; 1990, pág. 352).

En tercer lugar, se encuentra la *renta de monopolio*, que es la más visible en la organización espacial de la ciudad (Harvey, [1985]; 1990). Implica el pago por el uso de la tierra bajo condiciones *únicas y extraordinarias* de ubicación o de ambiente construido, *que no son reproducibles con facilidad, lo que implica la obtención por parte de quien posee sus derechos de propiedad, de un altísimo precio sobre la enajenación o uso de este* (Marx citado Harvey, [1985]; 1990, pág. 352).

Aunque, en la práctica esas rentas se añaden sin conocer con exactitud qué proporción corresponde a cada una en la determinación del precio del suelo, así como en parte del ambiente construido, Jaramillo (2010) lo denomina “imbricación”, que puede ser de carácter competitivo o aditivo, pero al menos del punto de vista del desarrollador inmobiliario, toma el carácter aditivo: a la renta absoluta que es el precio de un activo inmobiliario solamente por el hecho de ser propiedad privada, se le puede agregar según el caso rentas diferenciales tipo I y II e incluso otras de monopolio.

Por ejemplo, *si un terreno tiene una constructibilidad favorable, por ejemplo, una capacidad portante excepcional, gozará de una renta positiva de determinada magnitud. Pero si este mismo terreno además tiene una localización privilegiada con respecto a las redes de servicios, disfrutará de otra renta que se adicionará a la anterior. Decimos que se trata de una adición algebraica porque los sentidos pueden ser divergentes. Si el terreno tiene buena capacidad portante, esto generará una renta positiva, como dijimos. Pero si se encuentra relativamente alejado de las redes de servicios, esto le restará a la renta anterior* (Jaramillo, 2010, pág. 179).

Otro tipo de imbricaciones consiste en la de tipo competitivo, que vincula rentas primarias de carácter aditivo con rentas secundarias que provienen del consumo del espacio para diferentes usos más rentables (residencial, comercial e industrial) que efectivamente son los que suelen utilizar las ubicaciones más privilegiadas.

### II.3. Los circuitos de producción, circulación y consumo de las mercancías inmobiliarias

Antes de la producción y consumo del ambiente construido (incluida la vivienda) se encuentra la base la circulación de los productos o mercancías inmobiliarias. Como describe Marx y Harvey ([1985]; 1990) retoma. Los empresarios capitalistas, mediante el capital-dinero adquieren fuerza de trabajo y medios de producción, obtendrán al final una mercancía con un plusvalor, que al ser vendida generará un capital dinero acrecentado, una parte será reinvertida en el proceso de producción (Figura 1).

*Figura 1. Circuito primario del capital*



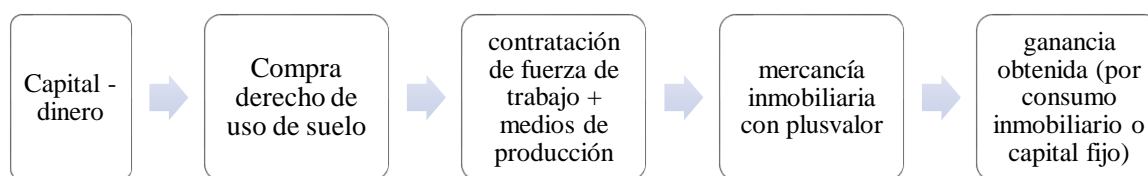
Fuente: Elaboración propia con base en Harvey, 1990

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los productos o mercancías inmobiliarias, dada su especial imbricación espacial, están en manos de un empresario capitalista dedicado al negocio del suelo, que actúa como una especie de intermediario (mercader) del ambiente construido<sup>10</sup>. Este desarrollador aprovechará las ventajas del espacio o ambiente construido para lograr captar rentas a través de pagos por la propiedad del suelo con ciertas características diferenciadoras. Generalmente, este promotor colocará el suelo urbano en una venta a largo plazo, por lo que se le hace necesario contar con el vínculo del capital financiero<sup>11</sup> operando todos en un circuito (Figura 2).

<sup>10</sup> Debe señalarse que este intermediario (desarrollador o promotor inmobiliario) en muchas ocasiones es también el constructor, como en el caso salvadoreño.

<sup>11</sup> Este capitalista financiero también puede actuar como promotor inmobiliario.

**Figura 2. Circuito ampliado del capital**



Fuente: Elaboración propia con base en Harvey, 1990

Pero los circuitos de circulación no terminan con la acción y ganancia del promotor inmobiliario. Los consumidores de productos inmobiliarios<sup>12</sup> ahora poseen un bien cuyo precio viene dado de la condición de propiedad privada y de otros procesos socioespaciales que pueden alterar la generación de rentas y características del ambiente construido. Por eso, este puede circular nuevamente así: (Figura 3)

**Figura 3. Circuito secundario del capital**



Fuente: Elaboración propia con base en Harvey, 1990

Esta triple circulación es posible gracias a que la mercancía inmobiliaria es a la vez un bien productivo y un activo financiero. Sin embargo, ese doble carácter implica un conjunto de contradicciones socioespaciales, tanto por el lado de los empresarios capitalistas como de los trabajadores, que ya Henri Lefebvre señalaba en su obra *La production de l'espace* ([1974]; 2012).

<sup>12</sup> Los consumidores pueden revestir la forma de familias, empresas, corredores de bienes raíces e instituciones financieras.

En primer lugar, la transformación de *mercancía inmobiliaria en mobiliaria*, como lo llama Lefebvre implica una separación entre la economía real (producción de las mercancías inmobiliarias) y la nominal o “irreal” (tasas de interés de créditos inmobiliarios y mercados secundarios financieros).

*La «realidad» del espacio como sustancia natural y su «irrealidad» como transparencia se disuelven simultáneamente. El espacio aparece como «realidad» en tanto que medio de la acumulación, del crecimiento, de la mercancía, del dinero, del capital; pero esta «realidad» pierde su apariencia sustancial y su autonomía cuando se perfila su génesis (su producción) (Lefebvre, [1974]; 2012, pág. 182).*

En segundo lugar, y como derivado del anterior, esta dinámica generará bienes financieros que serán producidos y puestos en circulación como créditos inmobiliarios y *capital ficticio*. Creando así el perfecto caldo de cultivo para las crisis de sobreproducción inmobiliaria que producen descalabros financieros debido a que existe una gran cantidad de activos inmobiliarios (sin venderse o recuperados y sin financiamiento), generalmente con resultados económicos y sociales muy negativos para la sociedad en su conjunto.

En tercer lugar, y que constituye un elemento muy marcado en los autores marxistas, las alteraciones del espacio producto de la “separación” entre el valor y el precio del ambiente construido generarán desigualdades en el acceso a este y, por ende, continuas luchas sociales (luchas de clase) para reivindicar este derecho:

*Por lo que concierne a la lucha de clases, su papel en la producción del espacio es fundamental, pues clases, fracciones y grupos de clases conforman los agentes de la producción espacial. La lucha de clases puede leerse en el espacio actualmente más que nunca. A decir verdad, sólo ella impide la extensión planetaria del espacio abstracto<sup>13</sup> disimulando todas las diferencias. Sólo la*

---

<sup>13</sup> Según Lefebvre ([1974]; 2012, pág. 17) este se refiere a una representación del espacio que se muestra pura, original, natural, punto cero de la realidad humana, espacio en sí que nos aleja del análisis de las relaciones sociales implicadas en

*lucha de clases tiene capacidad diferencial, capacidad para establecer y generar diferencias no intrínsecas al crecimiento económico considerado como estrategia, «lógica» o «sistema» (Lefebvre, [1974]; 2012, pág. 113).*

Por lo tanto, derivado de lo anterior, las posibilidades de captación de rentas provenientes de las mercancías inmobiliarias dependerán de un *bien común*: el espacio social (Lefebvre, [1974]; 2012). Por eso, la producción de ambiente construido es uno de los procesos sociales más conflictivos no solo entre clases –capitalistas y trabajadores– sino entre subgrupos al interior de estas.

#### II.4. El circuito secundario del capital

Lefebvre plantea qué ocurre cuando el capitalismo desarrolla su apuesta por las “soluciones espaciales”, argumentando que el “circuito secundario” (el sector inmobiliario y la construcción), deja de funcionar como tal, y se convierte en uno de los motores de la dinamización de la economía a nivel global:

*Cuando el circuito convencional entra en repliegue, este circuito secundario se expande. El capital «se precipita en la producción del espacio», toma posesión del suelo y lo moviliza buscando aquellos escenarios con las menores trabas y saturaciones posibles para operar (Lefebvre, [1974]; 2012, pág. 18).*

En este escenario, las inversiones inmobiliarias se perciben como la oportunidad ideal. En este punto, que examinamos en la siguiente sección, se movilizan los excedentes de capital y se crea un proceso de “destrucción creativa” de viejos y nuevos espacios. Todo con el fin de mantener la circulación del capital y evitar que el capitalismo “colapse”. Por ello, *el ámbito urbanístico-inmobiliario,*

---

*la producción (y reproducción), velando tras el signo de la coherencia (espacial) la existencia de un determinado orden (social) con beneficiados y excluidos, ocultando por tanto las profundas contradicciones y desigualdades que genera. De este modo afirma Lefebvre: «El espacio de un orden se oculta en el orden del espacio».*

*acompañado de leyes propicias y/o falta de control político ha resultado ser un excelente sector para la acumulación de capital* (Lefebvre, [1974]; 2012, pág. 18).

El concepto de “segundo circuito” apareció primero en la obra de Henri Lefebvre ([1974]; 2012) y fue replanteado después, bajo el concepto de “circuito secundario”, por David Harvey ([1985]; 1990). el análisis se centrará en el planteamiento de este último en su teoría del desarrollo geográficamente desigual y de los tres cortes de la crisis.

A nivel conceptual, el “circuito secundario” es concebido como “sector inmobiliario”, o como la dinámica de inversión en el ambiente construido de excedentes de capital obtenidos en la economía real.

#### II.4.1. Los cortes a las teorías de la crisis.

La obra de Marx, *El Capital*, gira en torno a comprender el proceso de acumulación capitalista en el ámbito de la producción (real) de mercancías. El cual desencadena un acrecentamiento del capital-dinero obtenido a través del plusvalor creado al contratar mano de obra y medios de producción que crea mercancías que se intercambian a un precio.

Este proceso de acumulación creará crisis recurrentes como parte de una dinámica de sobreproducción que crea un superávit de mercancías producidas, capacidad productiva ociosa, capital dinero excedente, desempleo y disminución de las tasas de interés, de la renta y las tasas de ganancia en general (Harvey, [1985]; 1990).

Si esos excedentes no encuentran lugar para colocarse, se generan crisis de devaluación del capital y del trabajo. Ese tipo de crisis de sobreproducción, que afectan a lo que Harvey ([1985]; 1990) denomina **circuito primario** (inversión productiva o industrial) es lo que se llama “*primer corte a la teoría de la crisis*”.

Harvey criticó de Marx que no desarrolló con suficiencia los aspectos relacionados con la circulación del capital, las dinámicas de centralización- descentralización del capital, el sistema de crédito y el mercado mundial. En general, no se ahondó en el concepto de capital financiero, cuya base es el dinero, la cual implica una forma específica de *poder social*.

Harvey señala que el sistema de crédito cumple un papel fundamental en el proceso de acumulación:

*el sistema de crédito permite "una expansión enorme de la escala de producción y de las empresas", la sustitución del capitalista individual por formas "sociales" y "asociadas" de capital (sociedades por acciones, corporaciones, etc.), la separación entre los dirigentes y los dueños, la creación de monopolios que requieren la interferencia del Estado, y la aparición de una "nueva aristocracia financiera" ([1985]; 1990, pág. 292).*

Sin embargo, el capital financiero presenta varias contradicciones a la base de las anteriores características:

*"acelera el desarrollo material de las fuerzas productivas" y establece el mercado mundial, pero también acelera la formación de las crisis y trae al primer plano los "elementos para la disolución" del capitalismo. Marx dice que "esto equivale a la supresión del régimen de producción capitalista dentro del propio régimen de producción capitalista y, por tanto, a una contradicción que se anula en sí misma" (Harvey, [1985]; 1990, pág. 292).*

La posibilidad de no realización de los valores involucrados en el capital financiero genera siempre crisis históricamente que pueden derivar en crisis sistémicas debido a la segunda contradicción: la multiplicación de formas ficticias de capital sin ningún respaldo real (Harvey, 1990; Harvey, 2013). Se produce así el “segundo corte a la teoría de las crisis”, es decir, una expresión ampliada de las contradicciones del capitalismo que se manifiestan como crisis financieras.

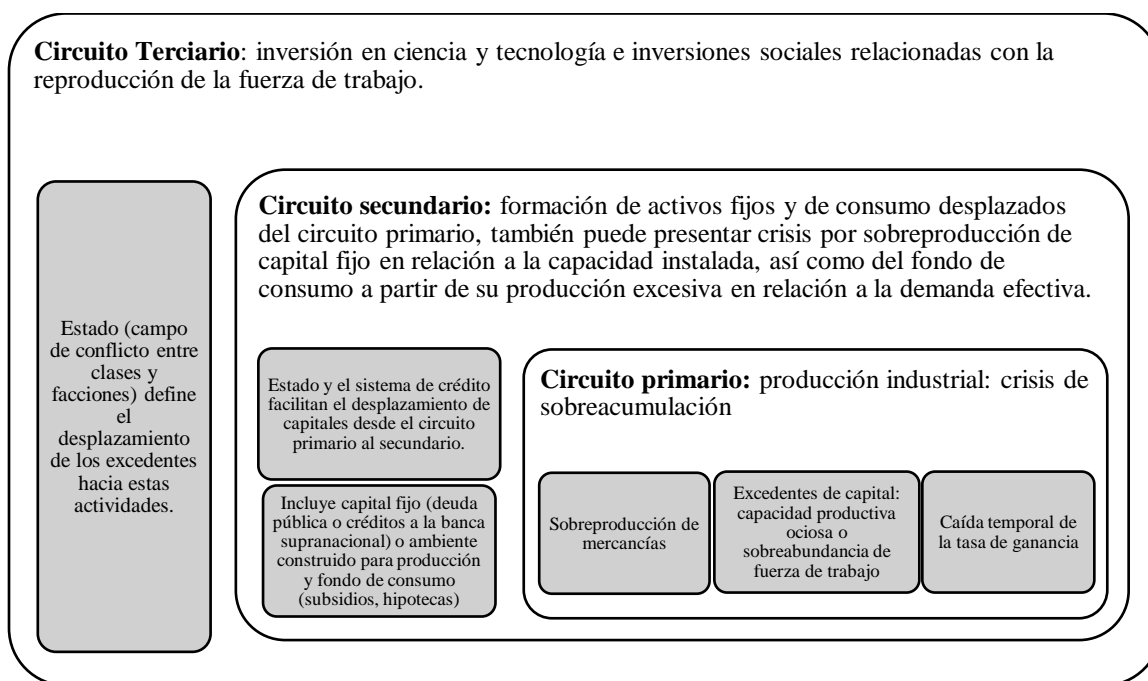


El *tercer corte a la teoría de la crisis* está vinculado a los dos cortes anteriores, ya que *la producción de espacio es una dimensión relevante tanto en las crisis de sobreproducción, como en las financieras* (Harvey, [1985]; 1990). Para comprender esta dimensión, Harvey (2006) señala en su obra *Towards a Theory of Geographical Uneven Development* (Espacios del capital. Hacia una geografía crítica) que existen una serie de *leyes espacio-temporales del capitalismo* que implican *la aniquilación del espacio por el tiempo*, una continua movilidad del capital a través de la construcción de infraestructura fija que, junto con los ambientes contruidos para la producción y el consumo, tienden a modificar y moldear las escalas geográficas del capitalismo (Harvey, 2006).

El capital necesita también la construcción de alianzas entre facciones y clases, la promoción de *imbricaciones ideológicas* que se manifiestan en una especie de *regionalización*, que puede llegar a peligrar en momentos de crisis por lo que se vuelve imperante exportar el capital excedente (Harvey, 2006).

Las contradicciones espaciales del capitalismo por el riesgo de sobreacumulación involucran siempre dinámicas de devaluación del capital, incluido el ambiente construido por el circuito secundario, así como el trabajo, el dinero y demás mercancías producto de las crisis de sobreproducción y de las finanzas tiende a manifestarse en escalas local, regional, nacional e internacional (Harvey, [1985]; 1990). En ello consiste el *tercer corte a la teoría de la crisis*.

**Figura 4. Los tres circuitos de acumulación del capital**



Fuente: Elaboración propia basa en Harvey ([1985]; 1990)

## II.5. Actores del segundo circuito del capital

El papel que juegan diversos actores-agentes sociales en cuanto a la producción inmobiliaria desde la perspectiva clásica marxista: capitalistas y proletariado resulta hoy simplista y poco apropiada. Por ejemplo, Jaramillo (2010) clasifica a los actores de acuerdo con su función en la cadena de valor inmobiliaria y Harvey ([1985]; 1990) lo hace en relación con su poder político y económico: propietarios del suelo, trabajadores y constructores. Sin embargo, para efectos de nuestra investigación resulta conveniente para el análisis, retomar el esquema simplificado de Jaramillo en donde emergen las relaciones centrales que están en la base del proceso de formación de la renta urbana.

En el caso urbano, surgen diferencias al esquema de la renta rural expuesto por Jaramillo (2010) que se derivan de características técnicas en la producción y el consumo del espacio construido, en particular de la inmovilidad del producto con respecto al suelo y su larga vida útil.

Si un agente económico, que Jaramillo denomina *capitalista constructor*, busca producir un inmueble, debe comprar la tierra. Al vendedor, que originalmente es quien detenta la propiedad jurídica del terreno, este autor lo denomina *terrateniente original*. Ya sabemos que lo que se paga por el terreno, *el precio del suelo es una forma transfigurada de la renta, es su forma capitalizada* (Jaramillo, 2010).

Por un lado, el *terrateniente original*, propietario de las tierras antes de que se desencadene el proceso de producción) no participa en él. La renta (precio del suelo) es percibida de forma anticipada, cediendo su propiedad jurídica cuando este proceso comienza. Además, buscan conseguir el máximo de rentabilidad de los terrenos, a partir de las proyecciones en los planes municipales como urbanizables (Piñeira, Lois, & Vives-Miró, 2016).

Por otro lado, el *capitalista constructor* es el *agente que comanda el proceso de producción del espacio construido*. Este posee capital-dinero que se transforma los medios de producción y fuerza de trabajo, desencadena y ejecuta el proceso de producción, y entrega el producto terminado listo para su consumo, extrayendo plusvalía.

De forma general, Jaramillo (2010) simplifica el análisis caracterizando al capitalista constructor como aquel que *se encarga de hacer accesible la tierra para la producción* y hace caso omiso de la diferenciación de funciones que pueda surgir de ello, incluyendo la función de *la realización de su producto*<sup>14</sup>. Asimismo, una vez este adquiere la tierra durante todo el proceso de producción inmobiliaria es legalmente también un propietario de tierra.

---

<sup>14</sup> En realidad, las actividades de construcción y promoción inmobiliaria aparecen ligadas (si es que no unidas), con un mayor grado de vinculación territorial directa, tienen una mayor proximidad al territorio y cercanía y capacidad de influencia sobre los centros de poder político. En este *sentido es clásica la relación entre poder político y poder económico vinculado a las actividades constructivas inmobiliarias que se detecta en todo momento en mayor o menor grado* (Sánchez, 2003). Además, dado que están sujetos a las crisis de sobreacumulación enfrentan la “necesidad” de diversificar sus escalas actuación, pasando de promover viviendas, a la construcción de centros comerciales o centros de oficinas (para la renta de

Aquí merece la pena una aclaración ya que, posterior a la crisis inmobiliaria y financiera internacional, se hace cada vez más difícil separar la figura del capitalista constructor de la del promotor inmobiliario, generalmente ligado formalmente o sostenido directamente por instituciones financieras y *cuyo propósito es establecer un mercado de construcción, fabricando artificialmente la demanda siguiendo técnicas publicitarias de todos conocidas y aprovechándose de la inseguridad que la crisis de la vivienda produce en las capas medias de la población y que son susceptibles de comprar una vivienda si se habilitan mecanismos de crédito* (Castells, [1974]; 2014).

Esta intervención del promotor inmobiliario, para Castells, consiste en organizar la actividad, poner en relación los diferentes elementos del proceso y racionalizar el mercado dentro de la lógica del beneficio; por otra parte, *como todo proceso de concentración-racionalización capitalista, lleva esta lógica hasta sus últimas consecuencias, eliminando sistemáticamente cualquier criterio que no sea la rentabilidad* y, por ende, se dirige a los segmentos poblacionales que son calificados como “demanda solvente” porque pueden acceder al crédito.

Lo que está claro es que el margen de beneficios del promotor y las cargas diversas (honorarios, gastos financieros, actas jurídicas, gastos de gestión y comercialización) representan un importante porcentaje del costo de la vivienda, que según la Cámara Salvadoreña de la Construcción ascendería a 20% del total.

Ahora bien, volviendo al ambiente construido que, en cuanto producto, *sigue ligado a la tierra durante el período de consumo*, generando “dificultades técnicas” *para hacer circular el bien sin ceder definitivamente el dominio sobre la tierra*. Como consecuencia, para lograr vender este fondo de consumo, *el capitalista constructor usualmente vende no solamente el producto, el espacio construido, sino también la tierra sobre la cual este se asienta* (Jaramillo, 2010). Se trata de una operación añadida: *el capitalista constructor vende la tierra de manera simultánea con el espacio*

---

locales), u obras públicas (hospitales, escuelas, cárceles) además de ampliar su escala espacial provocando desplazamientos geográficos de la inversión inmobiliaria.

*construido a un tercer agente: usuario final.* Tanto esta transacción como este tercer agente forman parte del esquema básico de formación de la renta del suelo urbano (figura 5).

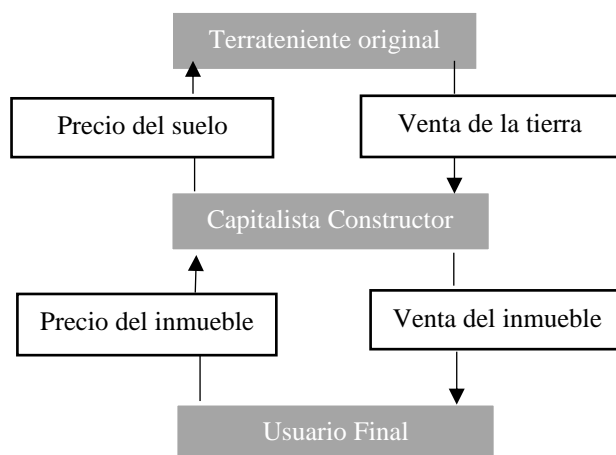
En contraste con los dos anteriores, el usuario final no posee una única función, dependiendo de la articulación secundaria en la que se inserte:

*(...) si el espacio construido se utiliza en la circulación de mercancías, se tratará de un comerciante; si se dedica a la producción, se tratará de un industrial. En estos dos casos (...) se trata de **agentes capitalistas**, es un elemento indispensable para la reproducción de su capital. [Por otro lado], si el espacio construido se usa como vivienda, la propiedad para el usuario representará un papel de propiedad de uso y está ligada a la reproducción de la fuerza de trabajo en el caso de los asalariados y de consumo de plusvalía para los que no lo son (Jaramillo, 2010, pág. 126).*

Jaramillo (2010) subraya que la propiedad territorial desempeña papeles muy distintos para quienes la detentan y, por ende, tiene implicaciones sociales diversas. Para algunos, la propiedad territorial desempeña un *papel subordinado en su actividad central*, como es el caso del capitalista constructor, o del comerciante y el industrial capitalista.

En cambio, para otros la propiedad territorial urbana es un *sopORTE para un proceso de consumo final*, como es el caso de los usuarios finales de vivienda que son propietarios de sus inmuebles. Para ellos, *la propiedad de la tierra actúa como un derecho de uso*. Por tanto, se puede afirmar que el tratamiento analítico para ellos no será homogéneo.

*Figura 5. Esquema básico de agentes en la formación de renta urbana*



Fuente: Jaramillo, 2010

A pesar de que, en un primer momento, Jaramillo no incluye al *Estado* como agente dentro de su esquema básico, luego reconocerá que se trata de *un poderoso agente que tiene una incidencia decisiva en el mercado del suelo urbano*. Específicamente en lo que se refiere a la política estatal sobre el suelo. Jaramillo (2010) presenta cuatro vías de incidencia del Estado en el mercado del suelo urbano:

- a. La vía fiscal, el Estado que cobra impuestos sobre el suelo urbano, y es esperable que esto afecte cuantitativamente los precios del suelo y que condicione las prácticas de los agentes.
- b. La reglamentación urbana, específicamente los usos del suelo y las densidad de edificación.
- c. Estado como proveedor de infraestructura incidiendo en la formación de los precios del suelo.
- d. Estado como agente inmobiliario, tanto como propietario de tierras como productor de espacio construido.

El detalle de cada uno de los anteriores componentes merecería un análisis individual extenso, por lo tanto, basta con tener presente que el Estado actúa en los procesos de producción, circulación y

consumo de ambiente construido, lo que implica que es *juez y parte* al mismo tiempo en cuanto a la producción de espacio. Además, el Estado administra y gobierna las condiciones sociales e infraestructurales dentro de las estructuras territoriales y regula-desregula para favorecer intereses particulares de ciertos grupos sociales (Harvey, 2013).

Finalmente, y retomando a Harvey ([1985]; 1990) el agente o *capitalista financiero* interviene también en todo el proceso del esquema básico de formación del precio del suelo urbano expuesto anteriormente, con énfasis en la circulación y el consumo de ambiente construido. En el primer caso, facilita la compra de terrenos y la edificación a través de créditos hipotecarios que vinculan a capitalista constructor o promotor con el usuario final.

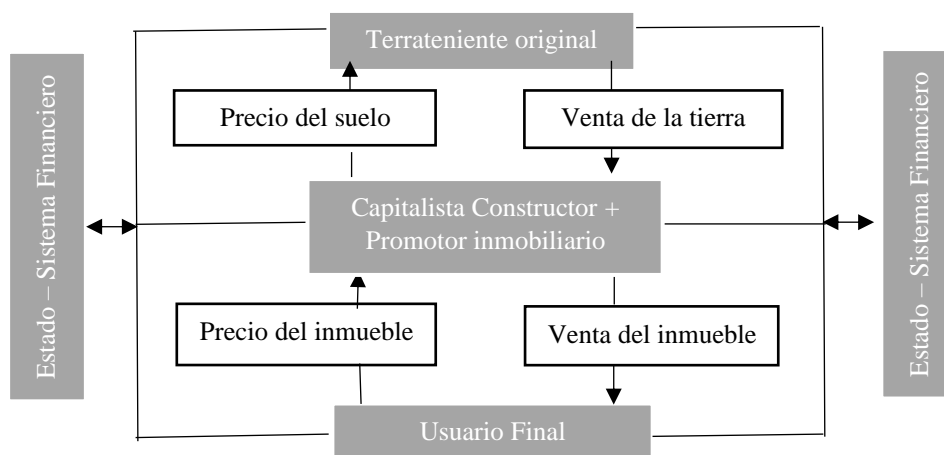
Sin embargo, el capital financiero no solamente se vincula a partir de créditos, sino que incentiva el consumo de los activos inmobiliarios como formas de *capital ficticio*. Lo cual favorece la producción de dinero sin una base real *por lo que el consumo financiero de ambiente construido es una fuente potencial de las crisis de segundo corte* antes descritas (Harvey, [1985]; 1990).

En cuanto a su papel como agente productor inmobiliario, existe cierto nivel de consenso que uno de los componentes más destacados de la metamorfosis metropolitana de las ciudades latinoamericanas se debe al aumento de las inversiones inmobiliarias que De Mattos (2007, citado en Cetre, 2015) identifica con una *aguda intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano*. Esta dinámica corresponde a una continua *financiarización de la economía capitalista*, basada en la reinversión de excedentes en los circuitos financieros en búsqueda de altas rentabilidades mediante la masificación de productos derivados de creciente complejidad y alto riesgo<sup>15</sup> (Cetre, 2015).

---

<sup>15</sup> Todas las grandes ciudades europeas y latinoamericanas volcaron sus esfuerzos en atraer una cuota creciente de esa inversión exterior movilizadora por entidades bancarias y de seguros, fondos de inversión de riesgo, fondos de pensiones, sociedades de cartera, etc. (Cetre, 2015).

**Figura 6. Esquema ampliado de agentes en la formación de renta urbana**



Fuente: Adaptación propia con base en Jaramillo, 2010

Finalmente, cabe mencionar que existen otros agentes o actores “secundarios” que no controlan directamente la circulación del capital hacia el ambiente construido. Por ejemplo, los responsables del diseño urbanístico y arquitectónico que contribuyen a estandarizar los tejidos urbanos creando, manteniendo o reformulando las ideologías (gustos, ideales) asociadas con el valor de uso de los productos inmobiliario y el ambiente construido.

## II.6. La eterna (y consecuente) crisis de la vivienda social

En esta última sección, nos ocuparemos de las razones por las que la construcción de vivienda social ha representado desde la instauración del capitalismo industrial una crisis sin resolver. Como bien sostiene Castells ([1974]; 2014) la vivienda depende, en su realización, de las características y objetivos de la industria de la construcción. En un primer nivel, quiere decir esto que, en ausencia de la intervención pública, la única demanda efectivamente considerada será la demanda solvente.

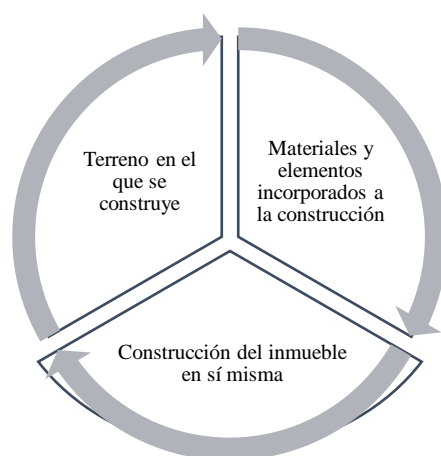
Desde este punto, y teniendo en cuenta los bajos niveles de ingresos de la población salvadoreña, está claro que la construcción privada es incapaz de dar una solución al desequilibrio producido entre demanda y oferta de vivienda. Esto va más allá del tema de la estratificación de la demanda (como tantos bienes y servicios capitalistas) llegando a convertirse en una *no satisfacción de la demanda*.



Si se partimos de que en el mercado inmobiliario privado la vivienda es un bien que se produce para ser vendido y para obtener una ganancia, se debe tomar en cuenta las características de la realización de la plusvalía que genera la “incapacidad” de la industria privada para satisfacer las necesidades populares en términos de vivienda.

Como bien establece Castells ([1974]; 2014), la producción de la vivienda resulta de la articulación de tres elementos (Figura 7):

*Figura 7. Elementos que conforman la producción de vivienda*



Fuente: Elaboración propia con base en Castells [1974], 2014.

Como ya se expuso anteriormente, existe una dependencia de la disponibilidad y de los precios de los terrenos por construir, así como de la especulación territorial que deriva de ello. Según Castells ([1974]; 2014), dos factores fundamentan esta estrategia especulativa:

1. El déficit de vivienda, que asegura la posibilidad de realización del terreno, y esto, con un importante “*superbeneficio*” (o como Marx y Harvey le llama: plusvalía extraordinaria) que el déficit habitacional y de suelo urbanizable se incrementa;

2. La demanda, que privilegia localizaciones determinadas, socialmente valorizadas y/o funcionalmente deseables.

De esta forma, se obtiene una renta del suelo muy elevada y las implicaciones para la producción de vivienda (sobre todo, vivienda social) son muy graves: por una parte los costos aumentan en la misma proporción, sin más justificación que estos beneficios especulativos; por otra, ante esta tasa de “superganancia” de estas inversiones, los propietarios prefieren no vender o vender sólo a precios tales que no pueden pagar a menudo más que capitalistas industriales, inmobiliarios o financieros que compran con una finalidad *superespeculativa*. Esto provoca un círculo vicioso de escasez de terrenos y el reforzamiento del déficit habitacional.

Desde la visión de Castells ([1974]; 2014), la posibilidad de que exista especulación territorial *proviene esencialmente de la penuria de viviendas la cual contribuye a reforzar*. Por tanto, si desde el ámbito de la política de la vivienda, el primer obstáculo a vencer es la especulación de los terrenos *-ya que una vez suscitada ésta su mecanismo engulle todos los presupuestos de vivienda disponibles-* no es esta la razón principal del grave desequilibrio existente entre oferta y demanda de vivienda (social); sino que a la base de este desequilibrio se encuentra el mismo proceso de producción.

La producción privada de vivienda "social" es muy limitada, a diferencia de la vasta mayoría de bienes de consumo, de esto puede inferirse que la rentabilidad de los capitales en este sector es mucho menor que en las otras industrias, *hasta el punto de no tener incentivos y obligar a una intervención (pública) masiva para limitar los perjuicios* (Castells, [1974]; 2014).

*Efectivamente, la tasa de rotación del capital invertido en la construcción es particularmente baja, a causa de la lentitud de la fabricación, del alto precio de compra del producto —que limita los compradores y se remite al alquiler—, de la amplitud del plazo de obtención del provecho a partir del pago de los alquileres, y, sobre todo, de lo sensible que es la vivienda*

*a las reivindicaciones sociales, ocasionando la frecuente intervención del Estado y la aplicación de medidas, tales como el bloqueo de los alquileres, que amenazan la obtención del beneficio* (Castells, [1974]; 2014, pág. 186).

Para el autor, esto conlleva dos consecuencias: por un lado, la limitada inversión privada en la vivienda social y, por otro lado, y como consecuencia del primero, la búsqueda de una tasa elevada de ganancia en el plazo más corto posible, *sin normalización de un provecho moderado a largo plazo*, como es el caso de otras actividades capitalistas industriales.

Esta situación mantiene el déficit habitacional, retrasa cualquier iniciativa pública para solventarla y demanda una plusvalía extraordinaria en cada operación de compra – venta de vivienda. Castells descubre que ha habido avances, pero cosméticos, dado que las nuevas tecnologías han permitido, por ejemplo, bajar los costos de fabricación de materiales de construcción, muchas veces a costa de menor calidad del hábitat. También ha generado un espiral de concentración de las empresas constructoras para hacer frente a estas “limitaciones”.

Paradójicamente, esta evolución ha sido gracias a la intervención del Estado: *con la creación de una demanda solvente donde no existía, ha permitido la realización de provechos y atraído capitales nuevos que fundamentan el movimiento de concentración y la difusión de técnicas prefabricadas* (Castells, [1974]; 2014, pág. 188).

La escasez existente en un bien de uso indispensable como es la vivienda, en desequilibrio permanente mantenido por la aceleración de la concentración urbana, ha permitido la multiplicación de intermediarios y la organización de toda una red de servicios (financieros e inmobiliarios) *cuya finalidad única es especular sobre el bloqueo y las dificultades del sector, creando una demanda solvente donde no existe y buscando el atraer capitales vacilantes en operaciones cuidadosamente estudiadas.*

En suma, esa incapacidad del capitalismo de satisfacer la necesidades mínimas en términos de vivienda exige la intervención constante del Estado e incluso de organismos internacionales (Hábitat para la Humanidad, Techo, ONU-Hábitat, entre otros) adscritos siempre y sin rebasar jamás *los límites definidos por el respeto hacia las reglas fundamentales de la economía capitalista, en especial, en lo referente a la propiedad territorial y a los topes de alquileres y precios* (Castells, [1974]; 2014).

Estas intervenciones pueden ser del lado de la demanda, a través de la creación de una “demanda solvente”; o del lado de la oferta, construyendo directamente viviendas y “facilitando” la compraventa de inmuebles (tabla 12).

*Tabla 2. Intervenciones estatales a favor de la adquisición de vivienda social.*

	DEMANDA	OFERTA
<b>Tipos de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio para las familias imposibilitadas de pagar un alquiler demasiado elevado (asistencia social)</li> <li>• Créditos para la compra de apartamentos, especialmente de viviendas sociales (fórmula del tipo ahorro).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción directa o indirecta de viviendas sociales</li> <li>• Concediendo préstamos a muy largo plazo y con baja tasa de interés a constructores subvenciones para estimular la construcción privada</li> </ul>
<b>Efectos no deseados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El monto de la prima y de los intereses a reembolsar excluye a una masa importante de población con escasa renta</li> <li>• Población de ingresos superiores (medios) se aprovechan de las facilidades de crédito para efectuar inversiones especulativas comprando apartamentos “con finalidad social”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta estrategia no ha podido superar la concepción estándar de la vivienda (casa individual) y su estatuto (acceso a la propiedad privada)</li> <li>• Además, ha desintegrado el hábitat relegándolo en la periferia de las ciudades y descuidando aspectos de equipamiento, comunicaciones y medio ambiente en general (deshumanización del hábitat).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Castells ([1974]; 2014)

En una segunda ola de intervención estatal (capitalismo neoliberal), Castells ([1974]; 2014) señala que había que tomar medidas para hacer más rentable la construcción. En el conjunto de la política así definida, la cuestión de la vivienda se trata según tres puntos de vista complementarios:

1. Los constructores privados deben asegurar una parte del mercado compuesto por la demanda solvente; apoyándose en la intervención del Estado para generar condiciones de rentabilidad y en la creación *publicitaria* de la demanda, convirtiéndose así la vivienda cada vez más en una mercancía.
2. Para la franja de población que puede ser solvente a corto plazo, se ha imaginado una nueva fórmula de viviendas privadas, (*con acceso a la propiedad, alimentada en la tradición más antigua de la integración ideológica y del mito pequeño-burgués de la casa propia en el campo (..) trabajando siempre en la ciudad, evidentemente...*) (Castells, [1974]; 2014). A través de la construcción de “clústeres” o complejos privados y cercados en lugares provistos de equipamientos colectivos y comunicados por carreteras. Por supuesto, los equipamientos urbanos (parte del ambiente construido) serán financiados con fondos públicos y las casas, construidas por los constructores privados, con ventajas considerables.

¿A quién se dirige esta nueva fórmula de vivienda? Básicamente, según Castells, se dirige a asalariados (cuadros medios, empleados y obreros cualificados, en mucho menor proporción) *susceptible de ofrecer cierta solvencia y de ser sensible a la integración social ofrecida por el acceso a la propiedad de la vivienda.*<sup>16</sup> No se debe olvidar que el sistema de crédito supone *una estabilidad de empleo y una progresión ascendente y regular en la carrera profesional.*

3. Por último, se continua, lentamente, la construcción de vivienda social dirigida a las capas de la población de menores ingresos de calidad muy inferior. Muchas veces sin sistemas de

---

<sup>16</sup> “Así, la ideología de la casa individual que modela de alguna manera el ideal de vivienda, muestra ejemplarmente el complejo juego de determinaciones sociales que conducen a una forma determinada: apoyándose en la insatisfacción del consumo vivida en el mito compensador de la calma campesina recuperada, resulta de la combinación de una doble necesidad fundamental del sistema económico (ampliación de la aglomeración a construir, prefabricación, relativa solvencia de los adquirentes y de una estrategia política que se proponga reforzar el asentamiento social de una dominación de clase, en las capas políticamente fluctuantes” (Castells, [1974]; 2014, pág. 189).

recolección de basuras o plantas de tratamiento de aguas residuales. Incluso, hay casos en que se rebajan las normas de construcción referente a la salubridad y a la seguridad.

En suma, como se afirmaba al inicio de nuestro marco teórico, existe interacción entre las determinaciones económica, política e ideológica en la composición del espacio residencial.

### III. Metodología

#### III.1. Método de investigación

Dadas las características de esta investigación y las fuentes de información a las que se tienen acceso, se utilizará el método inductivo o empírico, el cual busca crear enunciados generales a partir de la experiencia, comenzando con la observación de un fenómeno, y revisando repetidamente fenómenos comparables, para establecer por inferencia conclusiones de carácter más general.

#### III.2. Fuentes de información

La investigación planteada responde a una metodología de carácter cualitativo enmarcada en un estudio de caso descriptivo y explicativo que pretende por medio del enfoque de cadena de valor, el análisis de documentos, análisis de mapas, y entrevistas a profundidad con agentes claves en el cadena de valor para analizar la acción empresarial y la configuración de la acción urbanística del Estado Salvadoreño, específicamente en el Área Metropolitana de San Salvador, que ha determinado las dinámicas de mercado de construcción privada en la última década. Para ello se diseñarán técnicas e instrumentos correspondientes a los objetivos específicos del estudio tal como se muestra en la tabla 3:

*Tabla 3. Técnicas e instrumentos de investigación por objetivos*

Objetivo específico	Descripción	Técnica / Instrumento de investigación
Caracterizar los diversos actores que intervienen en la actividad económica de la construcción privada de vivienda desde el enfoque de cadena de valor.	Específicamente, se requerirá la información necesaria para caracterizar la cadena de valor de la provisión de vivienda privada, según el esquema propuesto en la tabla 4.	Revisión documental Entrevistas semi estructuradas Solicitud de información pública
Examinar la evolución de la intervención de las instituciones y políticas públicas en los eslabones que conforman la	El proceso de investigación incluye además un análisis de la normativa existente y del marco institucional aplicable al sector de	Revisión documental Entrevistas semi estructuradas Solicitud de información pública

cadena de valor de la construcción y las dinámicas que determinan su actividad, con énfasis en el período post crisis 2008.	la construcción de vivienda privada, poniendo énfasis en identificar la existencia de posibles limitaciones legales e institucionales que inciden negativamente en la construcción de vivienda, así como una evaluación del comportamiento de los agentes económicos frente al cumplimiento de dicha normativa <sup>17</sup> .	
Identificar los conflictos y contradicciones entre actores a lo largo de la cadena de valor y su consecuente impacto sobre la producción de vivienda destinada al mercado y de vivienda de interés social.	Se busca conocer las similitudes y diferencias entre actores para determinar facciones aliadas y enfrentadas entre sí por conflictos generados por su actividad empresarial.	Revisión documental Análisis de noticias de periódicos y entrevistas radiales a actores. Entrevistas semi estructuradas Solicitud de información pública
Proponer elementos de análisis a tener en cuenta por los planificadores estatales en la toma de decisiones encaminadas a resolver el problema de la vivienda en el Área Metropolitana de San Salvador.	Se pretende con este objetivo identificar aspectos relevantes a tener en cuenta por planificadores y tomadores de decisiones, respecto a la política de vivienda.	Análisis y síntesis de los resultados de cada objetivo.

Fuente: elaboración propia

Específicamente, se requerirá la información necesaria para caracterizar la cadena de valor de la provisión de vivienda privada, según el esquema propuesto en la Tabla 4.

*Tabla 4. Fuentes de información por eslabón de la cadena de valor de la construcción*

Eslabón de la cadena	Información por solicitar o consultar
<b>Provisión de suelo urbano</b>	Otorgamiento de permisos de construcción - urbanización por parte de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y Ministerio de Vivienda (antes Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano). Así como

<sup>17</sup> El análisis particularmente se centrará en todos aquellos aspectos que atañen específicamente a la construcción de vivienda y se apoyará en la revisión documental de los procesos críticos identificados por la “Evaluación de Impacto Regulatorio: Proceso general para obtener un permiso de construcción” (OMR, 2017) y las entrevistas estructuradas con instituciones públicas y agentes económicos.



	también se analizará la evolución de los precios del suelo, apoyados en los mapas de tendencia de valores de suelo de la OPAMSS <sup>18</sup> .
<b>Infraestructura</b>	<p>Cada uno de los siguientes aspectos representa un estudio en sí mismo, por lo que el análisis se restringe a la accesibilidad de dichos servicios de infraestructura para la actividad privada de construcción de vivienda, siendo los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Suministro de agua potable</li> <li>b) Tratamiento de aguas servidas</li> <li>c) Drenaje de aguas pluviales</li> <li>d) Transporte público</li> <li>e) Vialidad</li> <li>f) Energía</li> <li>g) Desechos sólidos</li> <li>h) Alumbrado público</li> <li>i) Otros servicios básicos (áreas verdes y equipamiento social)</li> </ul>
<b>Financiamiento</b>	<p>Análisis de las series temporales requeridas a la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) que evidencien la evolución del otorgamiento de créditos para construcción y para adquisición de vivienda nueva, así como también la reparación, mejoras o remodelación.</p> <p>Se caracterizará brevemente a la diversidad de instituciones financieras que ofrecen créditos para construcción y adquisición de viviendas (banca privada, bancos cooperativos, banca estatal, ONGs, asociaciones cooperativas, entre otros) y las alternativas al financiamiento como las remesas familiares.</p> <p>El objetivo no es abordar de forma exhaustiva a las características de este financiamiento, puesto que se trata de un mercado complementario, no obstante clave en la determinación del acceso a vivienda “formal” u organizada. Por tales motivos, se centrará en apuntar las principales limitaciones, tanto del lado de la oferta como de la demanda, para acceder a financiamiento.</p>
<b>Construcción, insumos y diseño</b>	<p>Se estudiará, a través de entrevistas con especialistas, requerimientos de información e investigación bibliográfica, los diversos sistemas constructivos de vivienda utilizados en el país (vertical y horizontal) y las normativas aplicables en cada caso, con el objetivo de establecer el costo de las unidades habitacionales. De igual manera, se presentará un esbozo sobre los costos de materiales y un análisis sobre la situación, su aporte y los costos de la mano de obra.</p> <p>Esta sección no se extenderá más allá de los costos de los insumos más relevantes, materiales y mano de obra que implica la producción de viviendas y su incidencia en los precios, tanto para edificaciones horizontales como verticales.</p> <p>El estudio incluirá someramente dichos requisitos, dada la naturaleza técnica de los mismos, ya que se trata de normativa necesaria para la seguridad y calidad de la vivienda y del proyecto habitacional. La fuente para obtener los datos serán las entrevistas semiestructuradas con gremiales de profesionales de las áreas de arquitectura e ingeniería, particularmente: Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES) y la Asociación Salvadoreña de Ingeniería y Arquitectura (ASIA), así como agentes económicos inscritos en CASALCO que participan en dicha fase.</p>
<b>Demanda</b>	Análisis estadístico de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2018) por niveles de ingreso (deciles) sobre el gasto de las familias destinado a vivienda, tanto para alquileres como para pago de una propiedad, con el propósito de

<sup>18</sup> Disponibles en: <http://geoportalopamss.org.sv/>

	conocer su capacidad de pago. A través del análisis sobre financiamiento se construirá un perfil de la demanda y, de ser factible, su segmentación.
--	---

Fuente: elaboración propia.

### III.3. Técnicas e instrumentos

Como lo indica la Tabla 3, para el desarrollo de la investigación se utilizarán instrumentos diseñados de la recolección, sistematización y análisis de la información: revisión documental, entrevistas a profundidad, matriz y mapa de actores.

#### III.3.1. Entrevistas semiestructuradas (grupal o individual)

Se ha escogido la entrevista semiestructurada porque al momento de obtener datos, el investigador tiene un tanto más de libertad sobre un conjunto de temas que le interesa se traten la entrevista y a medida que el informante habla, va introduciendo preguntas sobre esos temas. El orden de los temas y de las preguntas se ve condicionado por la conversación. Da la posibilidad de introducir temas nuevos, categorías emergentes, que un inicio pudieron no haberse contemplado, pero que surgen en la conversación. Este es el tipo de entrevista más usada en investigación cualitativa, pues hay un razonable grado de control por parte del investigador y un cierto grado de libertad en las respuestas en el informante.

En la tabla 6 se presenta la operacionalización de las variables de estudio según los objetivos de la investigación planteados que se derivan en preguntas e información específica a solicitar a instituciones o agentes privados identificados previamente en la Tabla 5.

*Tabla 5. Listado de instituciones públicas y privadas a entrevistar*

Categoría de la Institución	Nombre	Objetivo de la Entrevista
<b>Construcción</b>	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)	Conocer cuál es la situación actual del sector construcción y específicamente el de vivienda (Importancia, evolución, número de socios que se dedican a la construcción de vivienda,

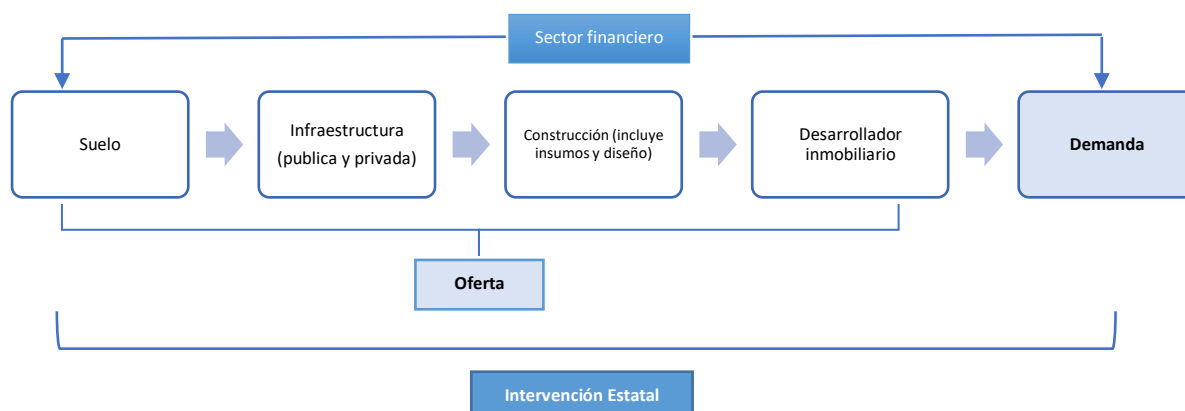
		proyectos nuevos y en desarrollo, desafíos y oportunidades).
<b>Desarrolladores inmobiliarios (listado preliminar)</b>	Inversiones Bolívar	Conocer cuál es el nivel de inversión de sus proyectos de construcción de vivienda, estrategias de expansión, política de mercadeo, tipos de vivienda, déficit de suelo urbanizable, valor, ubicación geográfica, evolución del negocio, nivel de competencia, costos de producción, regulaciones existentes, desafíos, oportunidades etc.
	Urbánica	
	Grupo Roble	
	Salazar Romero	
	Desarrolladora Tres Torres	
	Constructora Orión	
<b>Financiamiento</b>	Bancos públicos	Conocer la política de financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda, montos, tasas de interés, plazos, condiciones de acceso, cartera de clientes, ubicación geográfica donde se utilizan los créditos, políticas de financiamiento etc.
	Bancos privados	
	Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA)	
	Fondo Social para la Vivienda (FSV)	
	Fondo de Vivienda Popular (FONAVIPO)	
<b>Investigación</b>	Colegio de Arquitectos (CADES)	Conocer investigaciones recientes en el sector de vivienda privada y de interés social, nivel de coordinación con el sector privado y público, tendencias sobre tipos y diseños de viviendas, aportes del sector profesional a la investigación en vivienda etc.
	Asociación de Ingenieros y Arquitectos (ASIA)	
	Universidad Centroamericana (UCA) (Maestría en Desarrollo Territorial)	
<b>Regulación estatal</b>	Ministerio de Vivienda	Conocer el marco normativo que regula la construcción y comercialización de vivienda privada y de interés social en El Salvador (leyes, decretos, convenios, acuerdos, normas técnicas), registros de constructoras, permisos otorgados por agente económico y ubicación geográfica, proyectos realizados y por realizar de vivienda de interés social etc.
	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	
	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)	
	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	
<b>Cooperación Internacional y ONGs</b>	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL)	Conocer los proyectos de vivienda de interés social desarrollados en los últimos años, nuevos proyectos, nivel de inversión de la cooperación internacional en este sector, tecnología utilizada, políticas de acceso a la vivienda, segmentos de la población atendidos etc.
	Asociación Salvadoreña de Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM)	

### III.3.3. Mapeo de actores

De una forma sintética, en este apartado se presentan los principales actores del sector, descritos en la cadena de valor de provisión privada de vivienda nueva, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. La oferta incluye el proceso de producción de viviendas dirigido por diversos factores.

Según el esquema expuesto en la sección anterior (figura 5) y el estudio de ONU-Hábitat (2013) que caracteriza la situación de la vivienda en El Salvador, los eslabones de la cadena incluyen actores relacionados con la provisión de suelo urbanizable, infraestructura, diseño urbanístico y residencial, financiamiento para construcción y compra de vivienda, insumos (materiales, transporte), construcción (edificación), comercialización, y, finalmente, la demanda.

**Figura 8. Cadena de valor de la provisión privada de vivienda nueva**



Fuente: adaptación propia con base en Jaramillo (2010) y ONU-Hábitat (2013).

*Tabla 6. Operacionalización de variables*

Objetivo específico	Variables	Indicadores	Preguntas y solicitudes de información
Caracterizar los diversos actores que intervienen en la actividad económica de la construcción privada de vivienda desde el enfoque de cadena de valor.	1. Eslabones de la cadena de valor 2. Agentes económicos participantes	1. Organización y participantes de cadena de valor 2. Eslabones de la cadena de valor: provisión de suelo urbanizable, infraestructura, diseño urbanístico y residencial, financiamiento para construcción y compra de vivienda, insumos (materiales, transporte), construcción (edificación), comercialización, y demanda	1. ¿Cómo está conformada la Cadena de Valor de la construcción residencial en El Salvador? 2. ¿Cuáles son los agentes económicos más relevantes que intervienen en cada etapa de la cadena de valor? (proyectarla) 3. ¿Cómo describiría la <b>provisión de suelo urbanizable</b> en el país? ¿Qué agentes intervienen? ¿Cómo ha evolucionado el mercado de suelo en El Salvador, en términos de precios y oferta disponible? ¿Qué implicaciones tiene la “escasez jurídica” de suelo urbanizable en el Salvador? ¿Cómo se han sorteado estas implicaciones? ¿Hay agentes económicos que han podido sortear con más facilidad que otros esta escasez? ¿Por qué? ¿Existen desarrolladores inmobiliarios que han sido o son propietarios de suelo urbanizable desde mucho antes del inicio de los proyectos habitacionales? 4. ¿Cómo caracteriza la <b>infraestructura</b> básica para la construcción de vivienda en El Salvador? ¿Qué instituciones la proveen? ¿qué obstáculos existen para su provisión a nivel gubernamental? ¿la construye el sector privado con anuencia de las instituciones públicas? ¿Qué implicaciones tiene que privados urbanicen el suelo sobre la actividad de construcción en términos de agentes participantes y de precios de vivienda a los consumidores? 5. ¿Cuáles son las diversas <b>normativas y estándares</b> que atañen a la construcción de la vivienda y al diseño urbanístico que deben cumplirse en el Salvador? ¿Cuál es su importancia? ¿Consideraría que su cumplimiento representa una barrera para que algunos agentes participen? 6. En términos de <b>financiamiento</b> se debe analizar desde dos puntos de vista: (1) La banca como fuente de recursos que ayuda a financiar un proyecto. (2) La banca como entidad que ayuda al cliente a adquirir el proyecto: ¿Considera que el acceso al financiamiento tanto para construcción de proyectos habitacionales como para adquisición de vivienda es el pertinente para el desarrollo del mercado habitacional? ¿Del lado de la oferta, existen diferencias en el acceso a financiamiento según la envergadura del proyecto o de los agentes económicos solicitantes? ¿En qué consisten estas diferencias? ¿En el caso de la demanda, considera que el financiamiento constituye un factor limitante para acceder

			<p>a vivienda nueva? ¿Por qué? ¿Cuáles son las líneas de crédito más demandadas a las IF para el sector vivienda (requisitos, plazos, tasas de interés etc.)? ¿Tiene alguna estimación del número de créditos y montos colocados por sus instituciones al sector vivienda por área geográfica? ¿Existe algún tipo de normativa que pudiera restringir el acceso o expansión del crédito de vivienda?Cuál es el nivel de mora de los créditos hipotecarios como % del total de la mora crediticia?</p> <p><b>7. Insumos:</b> ¿cuáles, a su juicio, son los insumos claves para la producción de vivienda? ¿considera que en la oferta de cada insumo existe integración vertical entre empresas constructoras y proveedores de insumos que generen cierta ventaja sobre otras? ¿cómo cuáles?</p> <p><b>8.</b> ¿Cuáles son los agentes económicos más relevantes que intervienen en la <b>construcción y desarrollo inmobiliario</b> en El Salvador?</p>
Examinar la evolución de la intervención de las instituciones y políticas públicas en los eslabones que conforman la cadena de valor de la construcción y las dinámicas que determinan su actividad, con énfasis en el período post crisis 2008.	3. Política pública de vivienda	3. Mecanismos históricos de provisión estatal de vivienda	<p><b>Ministerio de Vivienda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo es la organización del recién creado Ministerio de Vivienda, su rol y sus funciones? ¿Cuál ha sido su rol histórico?</li> <li>- En términos generales, cual es la política de vivienda de la actual administración, programas, proyectos etc.</li> <li>-Cuál es el marco normativo que rige la política de vivienda, regulaciones, instituciones que participan etc.</li> <li>- Qué tipo de proyectos desarrolla el Ministerio de Vivienda, hacia qué segmento poblacional están dirigidos.</li> <li>- Cuáles son los criterios y condiciones que el Ministerio de Vivienda considera para seleccionar a los beneficiarios que se les hace entrega de viviendas.</li> <li>- En qué zonas del país se están desarrollando proyectos de interés social de parte del Ministerio de Vivienda.</li> <li>- Cuáles son las características de las viviendas que entrega el Ministerio de Vivienda (extensión, tipo de construcción, número de habitaciones etc.)</li> <li>-Cuál es el valor máximo (US\$) estimado de una vivienda de interés social según criterios del Ministerio de Vivienda.</li> <li>- Estimación del monto y número de viviendas entregadas por el Ministerio de Vivienda (antes VMVDU) en los últimos años.</li> </ul>

	4. Regulación y normativa	4. Planificación urbanística y requisitos legales para la construcción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qué tipo de coordinación existe entre el Ministerio de Vivienda, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo de Vivienda Popular (FONAVIPO) en relación con la provisión de vivienda a familias de bajos ingresos.</li> <li>- ¿Qué incidencia tiene el Ministerio de Vivienda en la provisión privada de vivienda nueva?</li> <li>- ¿Qué coordinación tiene el MV con CASALCO para impulsar la Ley de Inclusión Habitacional? ¿Cómo espera que sea la colaboración del sector privado para impulsar la vivienda de interés social?</li> </ul> <p><b>OPAMSS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuál es el mandato de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).</li> <li>- En términos generales, cual es la visión de la política de vivienda de la actual administración, programas, proyectos etc.</li> <li>- ¿Cómo ha sido la evolución urbanística del AMSS a grandes rasgos o etapas históricas? ¿Ante el desafío de la escasez de suelo urbanizable, qué proyectos o iniciativas se están impulsando (y quienes las impulsan) para resolverlo? (anexar nuevos municipios, ampliar índices de densificación)</li> <li>- Cuál ha sido la dinámica del crecimiento del suelo urbanizable en los últimos años, en qué municipios se ha registrado el mayor número de permisos.</li> <li>- Factores que explican la expansión del suelo urbanizable en los últimos años en determinados municipios del AMSS.</li> <li>- Cuál ha sido el comportamiento de los precios del suelo urbanizable de los últimos años.</li> <li>- Qué tipo de permisos otorga a las empresas desarrolladoras y constructoras de vivienda en los municipios del AMSS</li> <li>- Promedio de permisos otorgados por año, tendencia de los últimos años</li> <li>- Cuál es el tamaño de las empresas que más solicitan permisos a la OPAMSS y para qué tipo de proyectos lo solicitan.</li> <li>- Cuál es la normativa aplicada por la OPAMSS para otorgar los permisos de construcción de vivienda.</li> <li>- Qué tipo de coordinación desarrollan con otras instituciones de gobierno relacionadas con el tema de vivienda (MV, ANDA, MARN)</li> </ul> <p><b>ANDA</b></p>
--	---------------------------	--	---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- En términos generales, ¿cuál es la visión en términos de equipamiento para urbanización de la actual administración, programas, proyectos etc.?</li> <li>- Qué tipo de permisos deben solicitar a ANDA las empresas constructoras al momento de iniciar un proyecto de vivienda, ya sea en el área urbana como rural.</li> <li>- Cuál es el proceso que deben seguir las empresas constructoras y desarrolladoras para solicitar acceso a la red pública de ANDA.</li> <li>- Existen tarifas diferenciadas cobradas por ANDA según el tipo de proyecto (viviendas de interés social, viviendas para familias de ingresos medios y altos) y área geográfica.</li> <li>- Qué criterios son considerados al momento de otorgar permisos de conexión de agua a la red pública de ANDA.</li> <li>- Cuáles son las obligaciones y responsabilidades de las empresas constructoras y desarrolladoras para con ANDA cuando se explotan aguas subterráneas (pozos) en el desarrollo de proyectos de vivienda.</li> <li>- Que restricciones advierte ANDA cuando una empresa constructora o desarrolladora pretende ejecutar un proyecto de vivienda en una determinada zona geográfica que no posee infraestructura de acueductos y alcantarillados.</li> <li>- Qué nivel de coordinación desarrolla ANDA con otras instituciones del Estado relacionadas con el sector de vivienda (MARN, Ministerio de Vivienda, etc.).</li> <li>- Cuál es el tiempo estimado para otorgar los permisos o resolución de las solicitudes de provisión de agua potable para las empresas constructoras de vivienda que lo solicitan.</li> <li>- Promedio de permisos otorgados por año, tendencia de los últimos años</li> </ul> <p><b>MARN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En términos generales, cual es la visión en términos de factibilidades para construcción de la actual administración, programas, proyectos etc.</li> <li>- Qué tipo de permisos deben solicitar al MARN las empresas constructoras al momento de iniciar un proyecto de vivienda, ya sea en el área urbana como rural.</li> <li>- Cuál es el proceso que deben seguir las empresas constructoras y desarrolladoras de viviendas para solicitar un permiso ambiental.</li> <li>- Qué factores son considerados al momento de aprobar los estudios de impacto ambiental y el respectivo permiso para el desarrollo de proyectos habitacionales.</li> <li>- Cuáles son las obligaciones y responsabilidades de las empresas constructoras y desarrolladoras de proyectos habitacionales una vez otorgados los permisos correspondientes.</li> </ul>
--	--	--	---



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que restricciones puede advertir el MARN cuando una empresa constructora o desarrolladora pretende ejecutar un proyecto de vivienda en una determinada zona geográfica.</li> <li>- Qué nivel de coordinación desarrolla el MARN con otras instituciones del Estado relacionadas con el sector de vivienda (ANDA, CAESS, Ministerio de Vivienda, MINSAL etc.).</li> <li>- Cuál es el tiempo estimado para otorgar los permisos o resolución de las solicitudes que realizan las empresas constructoras o desarrolladoras de vivienda.</li> <li>- Promedio de permisos otorgados por año, tendencia de los últimos años.</li> </ul>
Recomendar acciones de política pública, incluyendo normativas necesarias que contribuyan a fortalecer el acceso a vivienda en el AMSS	Recomendaciones		<p>Análisis y síntesis de los resultados de cada objetivo.</p>

#### IV. Caracterización de la urbanización capitalista en el Área Metropolitana de San Salvador

De una forma sintética, en este apartado se presentan las relaciones sociales de producción en la construcción y la operación inmobiliaria de los principales agentes y de las relaciones sociales de producción y de poder vinculadas a la provisión de vivienda (Estado, capitalistas industriales y financieros y desarrolladores inmobiliarios) del Área Metropolitana de San Salvador. Como se señaló en los fundamentos teóricos, se pretende exponer cómo este proceso de urbanización ha constituido una *multitud de procesos privados de apropiación de espacio*.

Se ha establecido, leyendo a Harvey, que la relación social de propiedad sobre el suelo o la tierra implica, desde un principio, la capacidad de monopolizar porciones de espacio. Es que el espacio en donde edifica no es *neutro*, sino reflejo de relaciones sociales de poder que son asimétricas y que responde a lógicas de acumulación.

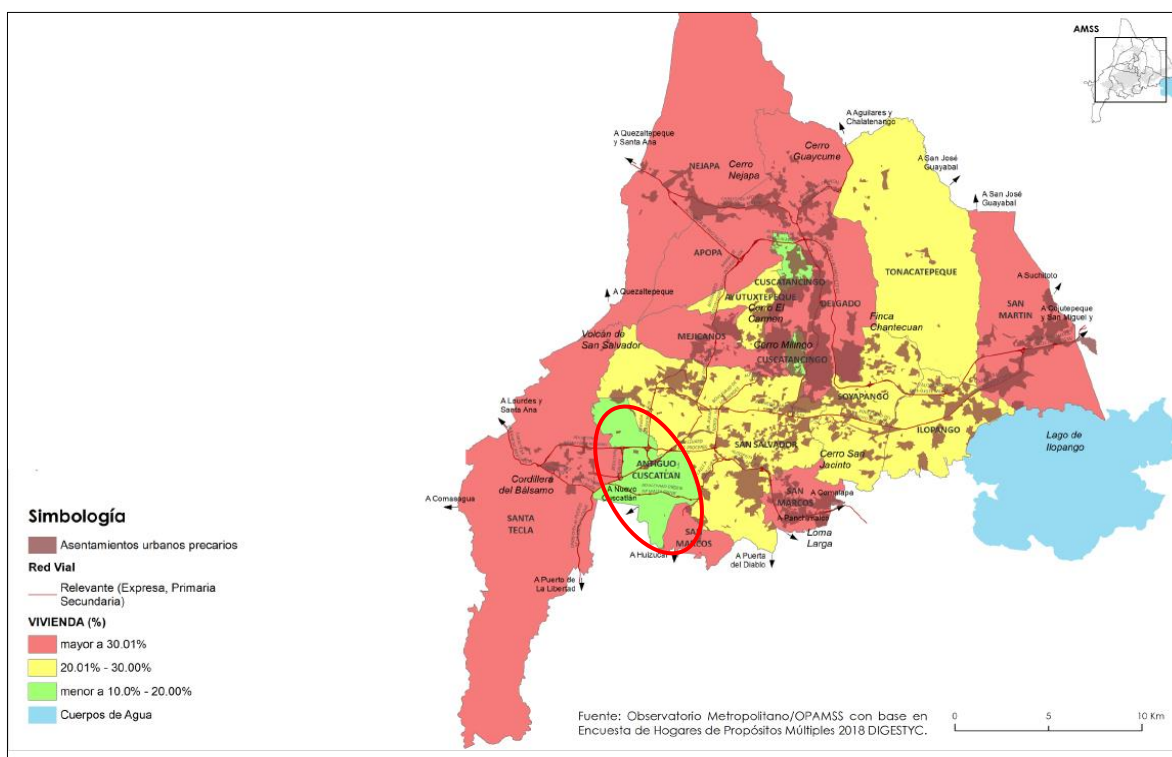
Es por esa razón que no todos los desarrolladores inmobiliarios son iguales. La historia de la tenencia (legal) de la tierra en El Salvador es fiel reflejo de ello. La actual segregación espacial del AMSS es fiel reflejo de ello también. El suelo con vocación urbanizable, aquel que fue “heredado” de un proceso de acumulación histórico, es el que cuenta actualmente con mejores equipamientos y con vivienda en cantidad y de calidad. Como bien establecía Topalov (1979) *la lógica de la concentración espacial conduce al desarrollo desigual del espacio. Ciertas zonas del territorio nacional [que] no otorgan al capital las condiciones generales de su valorización permanecerán inexploradas*.

El mapa 4 muestra la ubicación de los asentamientos urbanos precarios para 2018 también las zonas con mejor o peor dotación de infraestructura y servicios básicos para vivienda. Mientras que el mapa 5 muestra las tendencias de precio de suelo urbano para ese mismo año. Antiguo Cuscatlán, es el municipio que ostenta los mejores niveles de equipamientos y menos cantidad de asentamientos

urbanos precarios, también posee el suelo más caro. El Mapa 6 muestra la incidencia de homicidios en el AMSS. Las zonas más caras también presentan menor incidencia.

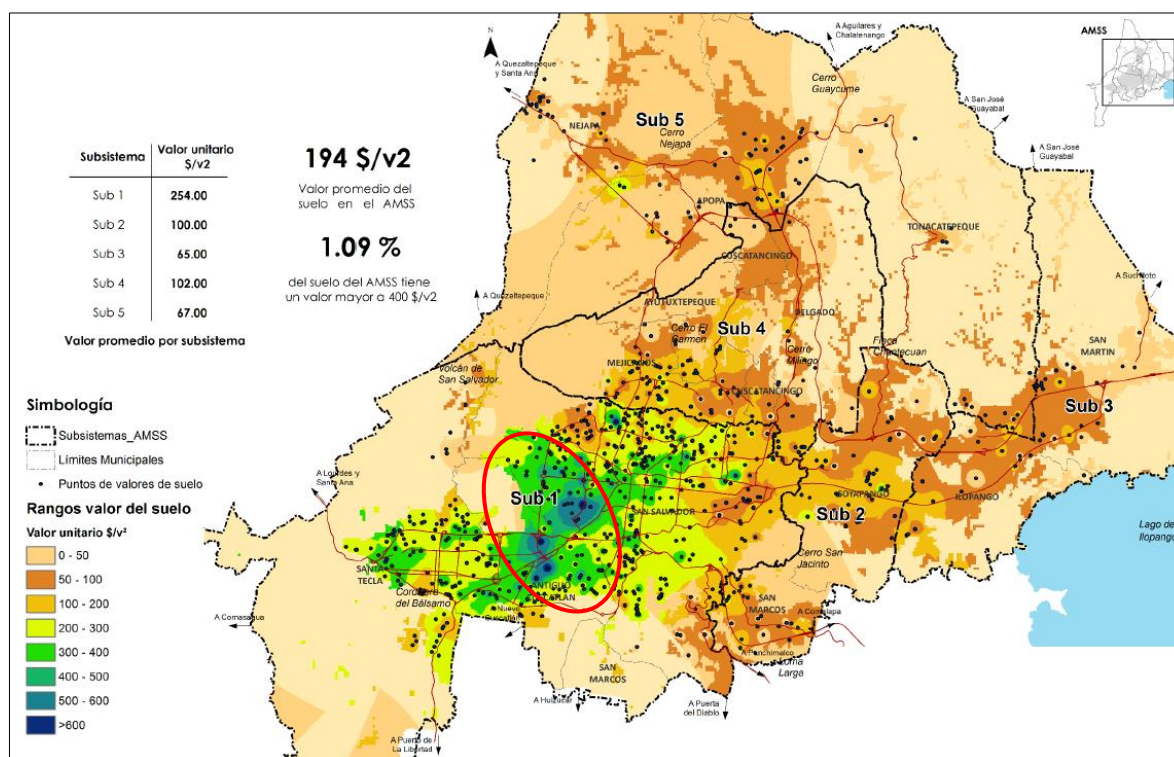
De hecho, en investigación reciente del Lincoln Institute (Centro de Estudios Territoriales, 2020), se determinó que Antigua Cuscatlán ocupa el 8° lugar en las primeras 10 ciudades que poseen el suelo más caro en Latinoamérica, con valores promedio de US\$ 311 por metro cuadrado. No es extraño que también sea el municipio con mayor puntaje del índice de Desarrollo Humano (PNUD) de los 262 del territorio salvadoreño y con el ingreso per cápita anual más alto (US\$17,829.21)

**Mapa 4. Concentración de precariedad en el AMSS**



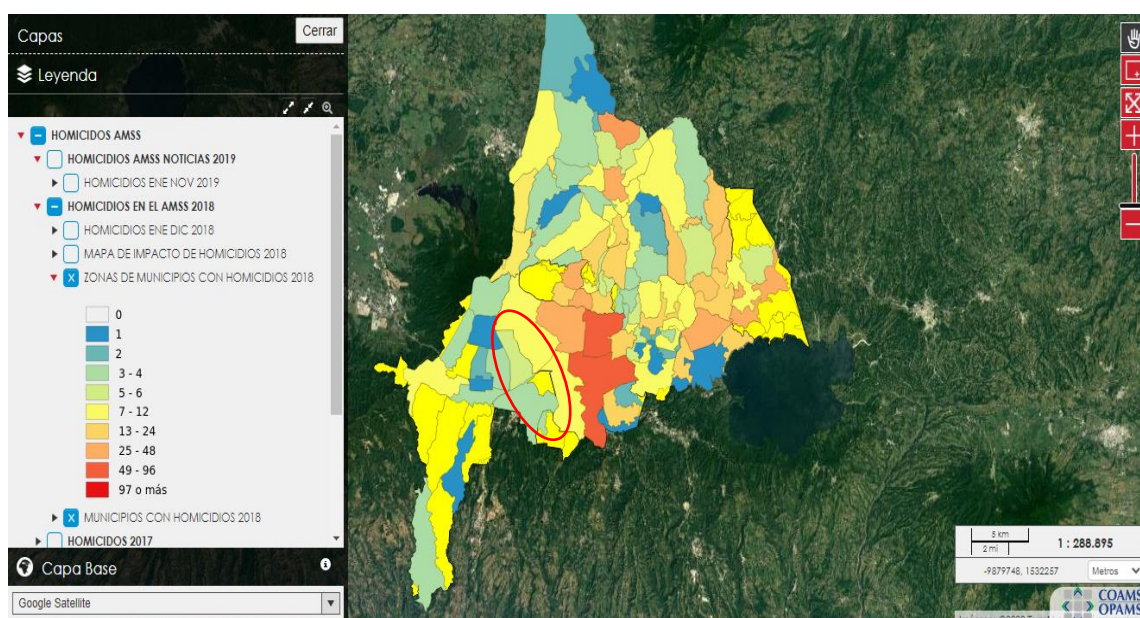
Fuente: Documento proporcionado por la OPAMSS (2019)

Mapa 5. Tendencias de valor del suelo del AMSS, 2018.



Fuente: Documento proporcionado por la OPAMSS (2019)

Mapa 6. Zonas con mayor índice de homicidios del AMSS



Fuente: Geoportal OPAMSS

Este desarrollo desigual del espacio no sólo es consecuencia de esas relaciones de poder asimétricas, sino que descansa en ella. Lo que se pretende presentar es cómo esta dinámica de “explotación” capitalista del espacio urbano ha permitido que “convivan” áreas y poblaciones en ambientes seguros, vitales y pujantes en términos de plusvalía junto con otros en áreas degradadas, inseguras y con importantes déficits cualitativos de vivienda.

#### IV.1. El suelo urbano en el Área Metropolitana de San Salvador

El suelo, entendido como mercancía indispensable para la provisión de vivienda, está atado a su localización, siendo en el caso de El Salvador un bien muy escaso. El suelo disponible para urbanizar se ha ido agotando en el Área Metropolitana de San Salvador y, por ende, aumentando su precio. Se experimenta en los últimos años una tendencia a la densificación (construcciones en vertical) y a la urbanización fuera de la ciudad capital.

Esta evolución histórica es clave para entender los procesos actuales de valorización de plusvalía en torno a la construcción privada de viviendas. Esta dinámica se remonta hacia fines del siglo XIX cuando se “privatizan” las tierras comunales y ejidales en función del modelo económico agroexportador de café. Esto dio lugar a una configuración de la propiedad privada de la tierra en El Salvador bajo un sistema cuasi-feudal todavía hasta inicios de 1980 que confería privilegios extraordinarios a un puñado de grandes terratenientes<sup>19</sup>.

Antes de la guerra, la élite salvadoreña había sido descrita como la oligarquía más auténtica de América Latina [...], dominando, según se dice, la economía a través de catorce familias cuya riqueza se basaba en la propiedad de la tierra y las exportaciones agrícolas” (Johnson, 1993 citado en Schneider, 2014).

---

<sup>19</sup> En marzo de 1980, a raíz de la Reforma Agraria, se expropiaron “376 latifundios que pertenecían a 244 expropietarios con una extensión total de 244,083 hectáreas (la tercera parte de la tierra cultivable en El Salvador), equivalentes a 320,439 manzanas con el objeto de adjudicarlas a organizaciones campesinas” (Polío, 2012).

Para entender cómo se ha convertido el espacio social urbano en un medio de producción privado, a partir de la fragmentación de este en un conjunto de mercancías inmobiliarias (edificios, infraestructuras, sistemas de transporte y toda suerte de equipamientos urbanos) se ampliará lo que Harvey ([1985]; 1990) denomina “ambiente construido” para el caso de Área Metropolitana de San Salvador.

#### *IV.1.1. Características del ambiente construido en el AMSS*

Cuando se hace referencia a ambiente construido, Harvey ([1985]; 1990) se refiere a las mejoras implantadas en el suelo, es decir, “*toda forma (material) en que el producto de la industria tenga que unirse sólidamente a la superficie*” como los sistemas de abastecimiento de agua potable y aguas servidas, los edificios, las calles, etc.

Es evidente, pues, que el ambiente construido para el consumo y el intercambio es un “producto” también complejo y diverso que sido construido también como producto de relaciones de producción no capitalistas, generalmente han estado a cargo de la inversión pública históricamente destinada para ello. Recordamos que Jaramillo (2010) presenta cuatro vías de incidencia del Estado en el mercado del suelo urbano: fiscal, regulatoria, provisión de infraestructura y como agente inmobiliario.

A continuación, analizaremos la intervención estatal en las diferentes etapas históricas de la gestión de vivienda en el AMSS.

##### **a) Modelo de intervención estatal: capitalismo agroexportador e industrial**

En atención al marco temporal de esta investigación, se partirá de la época del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que no modificó estructuralmente la concentración



en la tenencia de la tierra y es donde comienza a dinamizarse la política urbana y el mercado de vivienda en el AMSS.

Durante esta etapa, el aparato estatal intervino en dotar del ambiente construido necesario para los procesos de acumulación del primer circuito (capitalismo industrial) y del segundo circuito (procesos de urbanización capitalista emprendidos por capital privado) pertenecientes a grupos de poder económicos

*[que] darían funcionalidad a las viviendas construidas desde emprendimientos privados dirigidos hacia las capas medias y hacia la oligarquía misma por medio de la dotación de agua y a la pavimentación, a la vez que incrementaría el valor del suelo urbano o potencialmente urbanizable hacia la zona occidental y sur de la capital y futura metrópolis* (Coreas, 2019, pág. 115).

Específicamente, entre 1950 y 1970, se caracterizó por un Estado proveedor directo de bienes y servicios, vivienda inclusive, además de niveles importantes de regulación e intervención estatal directa en las actividades económicas. Asimismo, se creó un marco jurídico definido para la gestión de la tierra urbana, que se tradujo en un conjunto de políticas, planes, leyes y normas, que incidieron en la estructuración de los distintos mercados de tierra urbana. Dentro de los principales cuerpos jurídicos surgidos durante esa época se encuentran:

- La *Ley de Urbanismo y Construcción*, del Ministerio de Obras Públicas, aplicada a través de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura, elaborada en 1951 y vigente sin mayores reformas hasta hoy.
- La Ley Forestal, aprobada en 1973, que establece las primeras Zonas de Protección en el volcán de San Salvador y sus alrededores, en el cerro de San Jacinto, y en la subcuenca del lago de Ilopango, todas incluidas actualmente en el AMSS.

- El *Primer Plan de San Salvador* y el *Primer Plan Vial Metropolitano*, enmarcados en la Ley de Planes Reguladores de 1951. De manera especial, el *Plan de Desarrollo del AMSS* (MIPLAN, 1969), conocido como METROPLAN 80, que buscaba generar las principales directrices de crecimiento del Área Metropolitana.

Durante esta faceta más “intervencionista” del Estado sobre la economía, se consolidan los dos principales mercados de tierra: formal e informal, entendidos como un mercado regulado el primero y desregulado el segundo, especialmente en el AMSS.

*Este proceso de estructuración de los mercados de tierra ocurre sobre una configuración de la propiedad territorial donde predominan las medianas y grandes propiedades suburbanas, cultivadas de café desde finales del siglo pasado, cuya alta rentabilidad constituye una de las bases de la concentración de la economía que caracterizó al país desde esa época* (Lindo, 1990; citando en Lungo, 1996; pág. 4).

De acuerdo con la OPAMSS, el área urbana de la AMSS se ha expandido desde el siglo anterior. En 1900, el área urbana creció 2.7 kilómetros cuadrados (Km<sup>2</sup>); a mediados del siglo, en la época del modelo de industrialización (entre 1948 y 1955) aumentó en 64.3 km<sup>2</sup>; y para 1977, previo a la guerra civil, la mancha urbana se había expandido hasta alcanzar 59.3 km<sup>2</sup> adicionales (Pino, 2017).

Una primera investigación de los precios del suelo urbano evidenció que durante este último período (década de 1970) se registró un sensible incremento del porcentaje del costo de la tierra urbana, en el precio final de las viviendas construidas por el Instituto de Vivienda Urbana, la principal agencia gubernamental encargada de construir viviendas para los sectores de menores ingresos en esos años, pasando de representar el 19% del costo en 1974 al 30% en 1978.

Lungo (1992, citado en Coreas, 2019) señala a dos familias específicas que se beneficiaron sobremanera de la expansión del AMSS, ya que eran propietarias de tierra agrícola con vocación urbana en las zonas colindantes al Centro Histórico: Familia de Sola y Familia Dueñas, ahora



herederos de dos de los tres principales grupos empresariales dedicados al desarrollo inmobiliario, Grupo Bolívar y Urbánica, respectivamente.

A ese respecto, se tiene el caso emblemático de la finca “El Espino”, un terreno urbano de más de 800 hectáreas en el oeste de San Salvador -propiedad de la familia Dueñas- que desde antes del conflicto armado en los ochentas ya constituía una fuente constante de conflictos a raíz de la discusión de los usos de suelo que ostenta el máximo valor en la ciudad de San Salvador.

La primera razón estriba en que constituye (o al menos constituía, según los ecologistas) la máxima reserva forestal con importantes zonas de recarga hídrica; luego como tierra agrícola de alta calidad para el cultivo del café (que mantuvo la economía salvadoreña durante 100 años) y, tercero, como zona de desarrollo urbano de gran valor, ya que colinda con zonas residenciales que había sido ocupadas por sectores sociales de altos ingresos.

La importancia de este caso para la problemática de la tierra urbana vacante no sólo se debe a su extensión (15% del total del suelo urbanizable durante la época de las reformas neoliberales en El Salvador) sino a las extraordinarias condiciones de su ubicación, que ha generado altísimas rentas diferenciales, y ante todo por su gran valor ecológico (Lungu, 2000). Por esta razón volveremos a retomarlo más adelante.

En suma, toda la producción de ambiente construido (equipamientos urbanos, infraestructura y servicios) generadora de plusvalías, hicieron posible la reproducción del capital en el momento de la transición del modelo agroexportador al modelo de industrialización, donde la necesidad de vivienda destinada a satisfacer la demanda solvente de capas medias ligadas al aumento del aparato estatal y otras funcionales al modelo lo iban requiriendo. Estas intervenciones conjuntas entre el sector público y privado *generaron valorizaciones extraordinarias para los propietarios privados del suelo.* (Coreas, 2019)

Al observar la evolución del crecimiento de la huella urbana en el AMSS, se puede notar que ha ocurrido un proceso de expansión ininterrumpida que ha dejado espacios vacantes mínimos. El área del Distrito Comercial Central de San Salvador fue paulatinamente abandonado a mediados del siglo pasado por los habitantes de mayores ingresos, lo que condujo al deterioro, abandono y destrucción de muchas de sus antiguas edificaciones que se volvieron mesones y posteriormente, lotes baldíos debido a la destrucción provocada por los terremotos (1965 y 1986) que afectó sobre todo a este Distrito, provocando al final un deterioro físico y social del área central y al congelamiento de las rentas (Lungo, 2000).

En efecto, durante esta época se consolida una segregación urbana donde las clases más desposeídas serán relegadas a tres formas de habitación: mesones en el centro histórico, tugurios o invasiones de zonas degradadas. Los primeros, corresponden a casas antiguas que pertenecieron a familias de ingresos altos en la primera mitad del siglo XX, pero que fueron abandonadas por estas para trasladarse hacia la zona sur-poniente de la capital donde ahora se registra el suelo más caro.

El terremoto del 10 de octubre de 1986 destruyó la mayor parte de los mesones existentes en el centro de San Salvador y profundizar los procesos de abandono del centro por parte de la gran empresa privada y el aparato burocrático<sup>20</sup>, por un lado y el incremento de actividades económicas informales, por otro (Baires, 2003).

Desde 1970 y 1980, a pesar del conflicto armado, se observó una incesante urbanización en las zonas que antes eran cultivadas de café en la periferia norte y sureste de la ciudad de San Salvador que generó nuevas áreas urbanas que modificaron el patrón urbanístico y, ante esta realidad, vendrá *ad*

---

<sup>20</sup> Desde entonces, hace ya 34 años, existen muchos edificios públicos abandonados en el Centro Histórico de San Salvador (CHSS) que, a juicio de FUNDASAL, podrían ser utilizados para proveer de vivienda social y recuperar el espacio del CHSS.

*hoc* la regulación correspondiente con el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR) de adaptar los usos del uso antes clasificados como tierra agrícola cultivable a suelo urbano (Lungo, 2000).

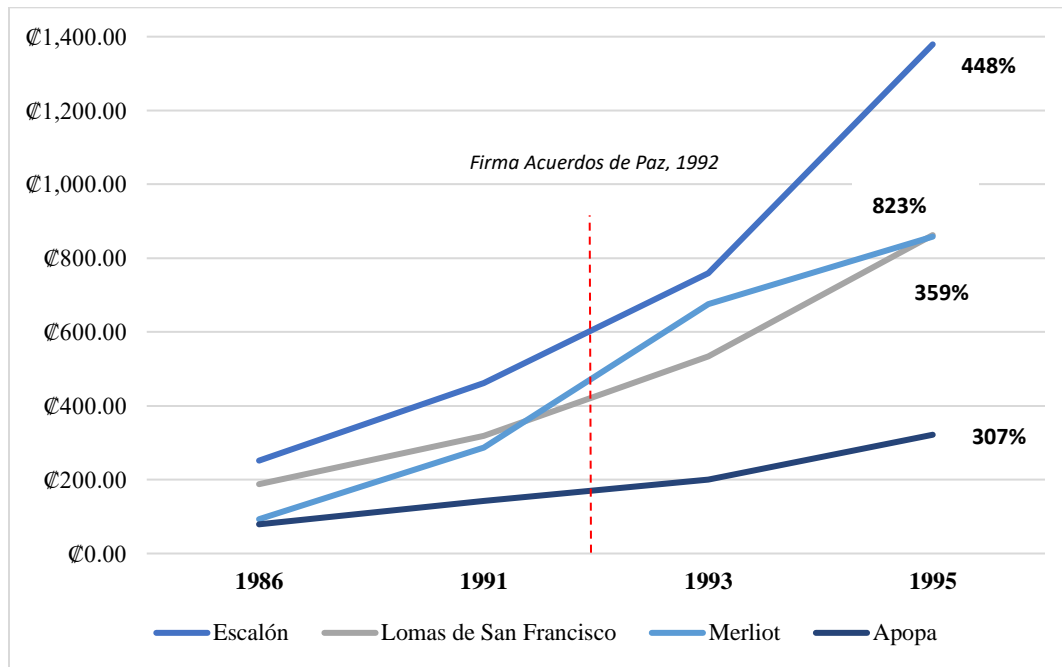
Nuevamente, se presenta el caso paradigmático de la Finca El Espino, propiedad de la Familia Dueñas, ahora Urbánica. Desde la Reforma Agraria de 1980, la Cooperativa El Espino (ex colonos de la finca cafetalera) se convirtió en la propietaria de 1,100 manzanas de bosque cafetalero. Seis años después, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador decretó que la parte confiscada sería únicamente 680 manzanas y que otras 350 tenían que volver a sus antiguos dueños por tener suelo urbanizable, es decir, que estaba “fuera del alcance de la Reforma Agraria”.

#### **b) Modelo estatal de facilitación: capitalismo neoliberal**

Después del conflicto armado, posterior a 1992, un período caracterizado por la apertura con liberalización económica, prevaleció la desregulación en la economía, se privatizaron las empresas públicas, el Estado pasó a cumplir una función eminentemente facilitadora de las acciones del mercado, y el marco regulatorio creado para administrar el funcionamiento de la tierra urbana perdió importancia (Lungo, 2000).

Durante la posguerra, entre los años 1992 y 2014, el sector urbano de los 14 municipios que integran el AMSS se expandió en más de 74.5 km<sup>2</sup>, alcanzando los 610 kms<sup>2</sup>. El costo de la tierra para ese momento, debido al optimismo por la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 y a la excesiva liquidez del sistema financiero recién saneado y privatizado, vuelve a registrarse un aumento importante del precio de la tierra urbana de hasta 823% en algunas zonas del AMSS, especialmente en la zona no urbanizada de la finca El Espino (Merliot). El gráfico 1 muestra el incremento en cuatro zonas diferentes del AMSS a lo largo de una década.

*Gráfico 1. Crecimiento de los precios de la tierra (en colones) 1986 - 1995*



Fuente: Elaboración propia con base en McCormack, citado en Lungo, 1996

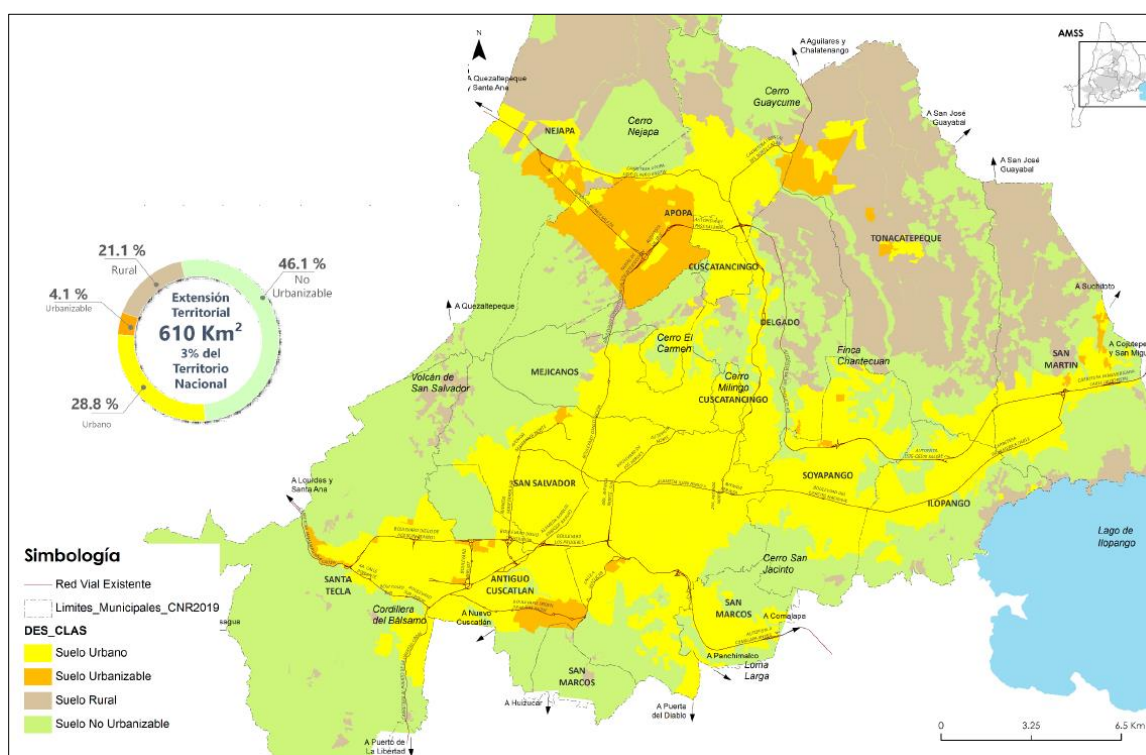
Ya en 2000, Lungo se planteaba la hipótesis que la liberalización económica había contribuido, paradójicamente, a dificultar una gestión de la tierra urbana en el AMSS que contribuyera a un desarrollo sostenible. Se refería a que el proceso de “modernización estatal” que se había implementado más bien era un “achicamiento estatal” generando así un movimiento contradictorio: mientras por un lado se apostó activamente por la regularización del mercado informal de tierras, por otro se dismanteló la escasa capacidad instalada que existía para regular el desarrollo de las ciudades. Los cambios en la normativa y las instituciones que se generaron en ese período influyen hasta el día de hoy en 3 aspectos:

- 1) Generación de atribuciones contradictorias sobre los usos del suelo urbano, superponiendo o fragmentado la definición o modificación del uso.
- 2) Regularización del mercado informal, titularizando a propietarios de asentamientos informales, sin que esto se acompañara de inversión en equipamiento urbano.

### 3) Incremento de restricciones al funcionamiento del mercado formal de tierras en el AMSS.

La disponibilidad de suelo también se vincula con la “escasez jurídica” de suelo urbano, la cual depende de la regulación de usos. Esta varía de acuerdo con la imposición de límites a la expansión de suelo urbanizable, la restricción de determinados usos o la disminución de los índices de edificabilidad (Mapa 7). Por lo tanto, contar con el aval de las respectivas municipalidades y la correcta correlación política legislativa posibilitó el cambio de uso de suelo, en más de una ocasión, de lo que una vez fue reserva forestal.

*Mapa 7. Mapa de clasificación uso del suelo en el AMSS (Esquema director 2030)<sup>21</sup>*



Fuente: OPAMSS, 2016

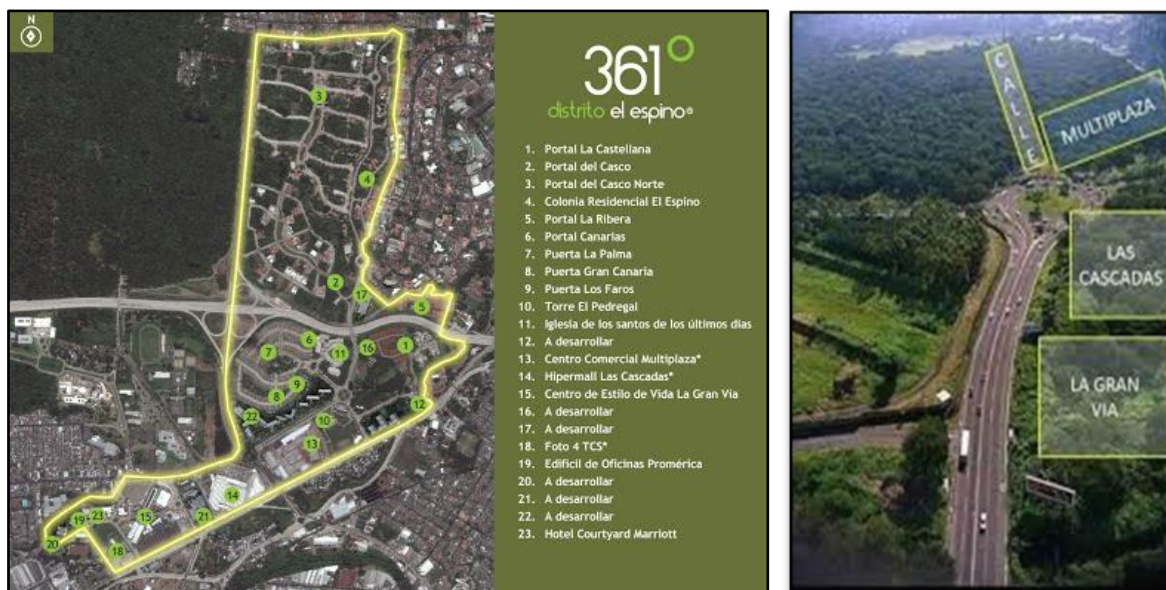
<sup>21</sup> Se trata de un plano de tratamientos urbanísticos que presenta un mayor detalle de usos de suelo, buscando orientar de manera diferenciada, las intervenciones que se puedan realizar en el territorio, según las características físicas y las dinámicas del ámbito de aplicación, acorde a la visión de ciudad adoptada en este Esquema Director.

Como bien lo establece Harvey ([1985]; 1990), toda la producción de espacio construido debe ser coordinada en el tiempo y espacio. Los mercados de tierra asignan determinados usos, pero el capital financiero y la normativa estatal coordinan a su vez mediante el uso, regulación y planificación de la tierra o suelo urbano.

Como consecuencia, las inversiones estratégicas planteadas por los agentes privados han sido el mecanismo real que ha orientado el desarrollo de la ciudad, sin instrumentos regulatorios y económicos modernos para orientar el funcionamiento de la acción de estos agentes privados.

Un ejemplo de ello, lo constituye nuevamente, un acuerdo que Los Dueñas (Urbánica) negociaron con el Gobierno en marzo de 2010, el cual contemplaba que, a cambio de conceder las parcelas para que pasara un tramo de una importante carretera, el Estado les devolviera el inmueble de la finca El Espino que se conoce como “el casco de la finca”. Justamente, la empresa que promueve los proyectos urbanísticos más relevantes de la zona es Urbánica Desarrollos Inmobiliarios, cuyos principales accionistas son miembros de la familia Dueñas<sup>22</sup>(mapa 8).

**Mapa 8. Desarrollo inmobiliario del Distrito El Espino por la Empresa Urbánica (izquierda) y vista del área antes de la explotación inmobiliaria (derecha)**



Fuente: página web de la empresa.

<sup>22</sup> En su página web <http://www.urbanica.com.sv/> anuncian las diversas obras realizadas entre las que se encuentran centros comerciales, hoteles, residenciales y apartamentos.

El otro grupo empresarial importante con inversiones en la zona es Grupo Roble, propiedad de la familia Poma con quienes han desarrollado este distrito en convenio con las municipales de Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla y San Salvador. Sin embargo, Roble será, en este caso, el empresario capitalista dedicado al negocio del suelo, que actúa como una especie de intermediario (mercader) del ambiente construido. Este desarrollador aprovechó las ventajas del espacio o ambiente construido para lograr captar rentas a través de pagos por la propiedad del suelo con ciertas características diferenciadoras. Generalmente, este promotor coloca el suelo urbano en una venta a largo plazo, por lo que se le hace necesario contar con el vínculo del capital financiero operando todos en un circuito. A esta importancia del sistema financiero para que el circuito secundario siga operando volveremos más adelante.

Recordemos, de forma general, que Jaramillo (2010) simplifica el análisis caracterizando al capitalista constructor como aquel que *se encarga de hacer accesible la tierra para la producción* y hace caso omiso de la diferenciación de funciones que pueda surgir de ello, incluyendo la función de *la realización de su producto*<sup>23</sup>. Es aquí donde la figura de desarrollador inmobiliario aparece. No es un constructor per se. Es el dueño de la “idea”: Una vez este adquiere la tierra durante todo el proceso de producción inmobiliaria es legalmente también un propietario de tierra.

Esta intervención del promotor inmobiliario, para Castells, consiste en organizar la actividad, poner en relación los diferentes elementos del proceso y racionalizar el mercado dentro de la lógica del beneficio; por otra parte, *como todo proceso de concentración-racionalización capitalista, lleva esta lógica hasta sus últimas consecuencias, eliminando sistemáticamente cualquier criterio que no sea*

---

<sup>23</sup> En realidad, las actividades de construcción y promoción inmobiliaria aparecen ligadas (si es que no unidas), con un mayor grado de vinculación territorial directa, tienen una mayor proximidad al territorio y cercanía y capacidad de influencia sobre los centros de poder político. En este *sentido es clásica la relación entre poder político y poder económico vinculado a las actividades constructivas inmobiliarias que se detecta en todo momento en mayor o menor grado* (Sánchez, 2003). Además, dado que están sujetos a las crisis de sobreacumulación enfrentan la “necesidad” de diversificar sus escalas actuación, pasando de promover viviendas, a la construcción de centros comerciales o centros de oficinas (para la renta de locales), u obras públicas (hospitales, escuelas, cárceles) además de ampliar su escala espacial provocando desplazamientos geográficos de la inversión inmobiliaria.



*la rentabilidad* y, por ende, se dirige a los segmentos poblacionales que son calificados como “demanda solvente” porque pueden acceder al crédito.

Lo que está claro es que el margen de beneficios del promotor y las cargas diversas (honorarios, gastos financieros, actas jurídicas, gastos de gestión y comercialización) representan un importante porcentaje del costo de la vivienda que, según entrevista a la Cámara Salvadoreña de la Construcción y a otras empresas del ramo, ascendería a cerca del 20% del total del precio final de la vivienda. Sin embargo, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) considera que el margen de ganancia podría llegar al 30% debido a que este es equivalente al “ahorro” cuando se construye vivienda por autogestión en comparación a los precios vigentes de mercado.

Este es el segmento que agrupa a empresas desarrolladoras particulares que por su escala de operaciones tienen una relevancia específica y se integran en diversos eslabones previamente referidos que participan en la cadena de valor. Diversos estudios nacionales e internacionales (ONU-Hábitat, 2016; INCAE-CLADS, 2015; ICEX, 2010) identifican en El Salvador agentes como: Grupo Roble, Urbánica, Inversiones Bolívar, Salazar Romero, Grupo Nuila y Orión.

Según el Estudio de ONU-Hábitat, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), que agrupa al grueso del sector privado, identificó en 2012 a 37 empresas como “viviendistas”, de las cuales sólo 10 se identifican explícitamente como “desarrolladoras” o “inmobiliarias” de la provisión de vivienda, algunas identificadas como oferentes históricos.

De las 20 entrevistas realizadas en torno a esta investigación, los desarrolladores identificados en el “top cinco” fueron Urbánica (Familia Dueñas), Inversiones Bolívar (Familia de Sola), Grupo Roble (Familia Poma), Grupo Agrisal (Familia Meza) y SIMCO (Familia Simán), aunque estos dos últimos se especializan más en construcciones comerciales e industriales.



Retomando el caso de Urbánica, esta exclusividad monopólica que le confiere la propiedad privada claramente les beneficia a estos que son dueños de tierras en ubicaciones favorecidas las cuales pueden convertir las ganancias extraordinarias en renta de la tierra sin afectar la tasa promedio de ganancia. Según Harvey, la condición de ser dueño de la tierra confiere *el ser dueño de un derecho a ingresos que están ligados a un valor de uso de cualidades peculiares*. El poder monopolista sobre el uso de la tierra gracias a la condición legal de la propiedad privada siempre está ligado a su carácter monopolista, porque la tierra varía mucho en cuanto a su ubicación, calidad, fertilidad, situación, etc.

Es lo que Harvey llamó la *renta de monopolio*, que es la más visible en la organización espacial de la ciudad. Implica el pago por el uso de la tierra bajo condiciones *únicas y extraordinarias* de ubicación o de ambiente construido, *que no son reproducibles con facilidad, lo que implica la obtención de un altísimo precio sobre la enajenación o uso de este* al ostentar la propiedad privada sobre este.

Según, diversas entrevistas realizadas, en El Espino se ha generado lo que Jaramillo (2010) denomina “imbricación”, que puede ser de carácter competitivo o aditivo. Los desarrolladores inmobiliarios en el AMSS ostentan la renta absoluta por el siempre hecho de ser propiedad privada, más la renta diferencial o monopólica según sea el caso.

El caso del Espino ofrece ejemplo para los tres tipos de renta: La familia Dueñas (Urbánica) poseía de facto la tierra en la ubicación con una constructibilidad favorable que le ha adjudicado el precio más alto por metro cuadrado en todo el AMSS. Además, de su localización privilegiada con respecto a las redes de servicios (carreteras, servicio de agua potable debido a su altísimo nivel de captación de agua, equipamientos sociales importantes (parque ecológico, centros comerciales de lujo, iglesias, servicios médicos y educativos de calidad, etc.) disfrutará de otra renta que se adicionará a la anterior.

Otro tipo de imbricaciones consiste en la de tipo competitivo, que vincula rentas primarias de carácter aditivo con rentas secundarias que provienen del consumo del espacio para diferentes usos más rentables (residencial, comercial e industrial) que efectivamente son los que suelen utilizar las

ubicaciones más privilegiadas y que es evidente al observar todo el desarrollo inmobiliario del Espino que incluye hoteles, centros financieros, centros comerciales, entre otros.

Existe el caso de desarrolladores inmobiliarios que no eran dueños históricos de tierra con vocación urbanizable, pero cuya envergadura les proporcionaba la liquidez suficiente para comprar bancos de tierras baratas y mantenerlos ahí por años, incluso décadas hasta llegado el “momento oportuno” para comenzar el desarrollo habitacional.

Uno de estos casos lo constituye “Grupo Roble” (Familia Poma) que bajo esta lógica de incremento de la rentabilidad han tenido el *expertise* empresarial de descubrir nichos de oportunidad para la creación rápida de renta diferencial. Una de las modalidades que ha utilizado es el acceso a información pública donde se prevén futuras inversiones en equipamientos y proceder a la transformación funcional y física de áreas semi-rurales u olvidadas pero que resultan estratégicas desde el punto de vista de su accesibilidad y posibilidad de transformación urbanística y valorización.

Es así como se realizó la construcción de la Residencial Altavista (municipios de Ilopango, San Martín y Tonacatepeque), la Residencial Las Arboledas (Colón), Residencial “Sierra Verde” (Santo Tomás) y Residencial Paseo del Prado (Apopa) que constituían áreas rurales privadas con excelente accesibilidad, situados dentro del perímetro urbano que nunca se habían intervenido o que habían ido deteriorándose por el declive de usos industriales y de servicios que albergan o por la presencia de asentamientos irregulares. Estos terrenos poseían grandes extensiones y una considerable capacidad de soporte para incorporar nuevos usos. Por esto, tenían un valor de partida muy bajo, pero alcanzaron altos valores a partir de su refuncionalización y transformación física.

Ferrufino (2013) narra cómo se llevó a cabo el proceso de construcción de Altavista desde 1985 cuando Roble adquirió los terrenos donde se construiría la residencial de más de 17 mil viviendas diez años después.:

*Se trataba entonces de terrenos agrícolas, aunque ya calificados como urbanizables, el mayor de los cuales (101 Ha) pertenecía a otra empresa desarrolladora. La vocación habitacional de la zona era clara por varias razones: primero, el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San Salvador de 1968 (Metroplan 80) ya había identificado la zona como de potencial desarrollo urbano; segundo se había previsto desde entonces el trazo de la denominada autopista Este-Oeste que funcionaría como el nuevo acceso de San Salvador desde el oriente del país; tercero, desde finales de los setenta Roble y otros desarrolladores habían ejecutado numerosos proyectos de vivienda popular en esa zona del AMSS. Entre 1985 y 1997 Grupo Roble adquirió otras parcelas a más de 120 propietarios individuales en el entorno del terreno principal, hasta llegar a acumular 269 Ha y constituir lo que en el mediano plazo sería un importante banco de tierras en tres municipios orientales del AMSS: Ilopango, San Martín y Tonacatepeque (Ferrufino, 2013, pág. 9).*

Además, Roble consiguió de OPAMSS en 1992 una recalificación de usos del suelo para todos sus inmuebles en la zona, a la categoría de “Hábitat Popular”, la cual habilita la mayor densidad poblacional (800 h/Ha) y constituye el más intenso aprovechamiento del suelo permitido por la normativa metropolitana. Asimismo, firmó con ANDA un convenio que asegurar el suministro de agua potable de la zona y a la vez lo convirtió en el único desarrollador con factibilidad de agua potable aprobada (Ferrufino, 2013).

La liquidez para mantener tierra “ociosa” por 10 años, la capacidad de negociación bilateral con instancias públicas locales y centrales, más la visión empresarial de largo plazo en el proyecto de Altavista a lo largo de 25 años evidencia el poder del capital privado para generar vivienda (de tipo social o no) en El Salvador.

Debe recalarse que esto es posible en El Salvador y en el AMSS gracias a que no se cuenta con instrumento del impuesto predial ni ningún otro similar, que permita mantener suelo urbanizable por

tanto tiempo sin que esto genere costos para los empresarios, por lo que los incentivos para adquirir grandes cantidades de suelo urbanizable son claros y han sido muy bien aprovechados por pocos desarrolladores de gran tamaño.

**c) Crisis inmobiliaria y financiera internacional, agotamiento del modelo y boom de las construcciones de lujo**

Cuando se dan las crisis en los circuitos del capital, este busca mantener la circulación del capital y evitar que el capitalismo “colapse”. Por ello, *el ámbito urbanístico-inmobiliario, acompañado de leyes propicias y/o falta de control político ha resultado ser un excelente sector para la acumulación de capital* (Lefebvre, [1974]; 2012, pág. 18).

Con este objetivo, el sector inmobiliario y la construcción, a través de los desarrolladores inmobiliarios, *toma posesión del suelo y lo moviliza*, según Lefebvre (2012) *buscando aquellos escenarios con las menores trabas y saturaciones posibles para operar*. En este escenario, las inversiones inmobiliarias se perciben como la oportunidad ideal. En este punto, se movilizan los excedentes de capital y se crea un proceso de “destrucción creativa” de viejos y nuevos espacios.

¿Qué ha posibilitado este boom de construcciones de lujo en altura en un escenario de más de una década de estancamiento económico<sup>24</sup>?

Esta explicación la encontramos a la base de lo que Harvey exponía sobre el desgaste de los equipamientos del ambiente construido, que generará eventualmente decisiones de inversión o actos individuales de renovación, reposición o transformación generen efectos “derrame” sobre otros y provoque mayor generación de plusvalía en el suelo urbanizable y en lo construido sobre este.

---

<sup>24</sup> Según el Banco Central de Reserva, posterior a la crisis económica internacional de 2008, la economía salvadoreña ha crecido a una tasa anual promedio de 1.1%, muy por debajo de las tasas experimentadas en la década de 1960 y 1970, que alcanzaron 5.53% y 4.80% respectivamente.

Y viceversa: la desinversión provocará depreciación en el valor de las propiedades que lo rodean, como es evidente al observar que el valor del suelo de algunas zonas del AMSS ha ido degradándose a tal punto de caer en el abandono por parte de sus antiguos propietarios.

Según las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, los desarrolladores inmobiliarios están comprando viviendas antiguas, cuyo *valor ha sido devuelto totalmente al capital*. Pero que ahora, gracias a esta “renovación”, *se puede obtener una renta por su uso y capitalizarla, a la tasa de interés que prevalece en ese momento, dentro de un precio del mercado sobre la tierra y sus accesorios*.

Por lo tanto, es evidente que existe el valor de cambio proveniente de la renta capitalizada sobre elementos antiguos y el que proviene del precio de producción de los nuevos y ambos se alimentan. La vía para alcanzar ambos es distinta, pero quedan *reconciliados* dentro de una sola estructura de precios por el sistema del mercado. De ahí que cualquier inversión previa puede ser capitalizada a valor presente por el nuevo inversionista.

A lo que estamos asistiendo ahora es, según Harvey ([1985]; 1990), a la obtención de importantes tasas de utilidades sobre el capital-dinero invirtiendo en *propiedades viejas* y renovándolas a tal punto de construir sobre estas nuevos condominios de apartamentos. Esto se debe a que parte del valor de uso de una propiedad depende de su ubicación relativa, los empresarios inmobiliarios tienen incentivos de invertir en la apropiación presente de la tierra y en la renta futura que puede producirse a partir de esta.

Todas las inversiones en ambiente construido forman parte de la producción inmobiliaria que llevarán a cabo los empresarios capitalistas, y redundará en un mayor valor de uso y mayor valor de cambio para lo que sobre este se edifique. Así, hoy asistimos a varios casos de desarrolladores inmobiliarios que se “unen” para introducir mejoras en los equipamientos urbanos (conexión de agua potable, tratamiento de aguas servidas, calles secundarias) en convenio con las diferentes dependencias

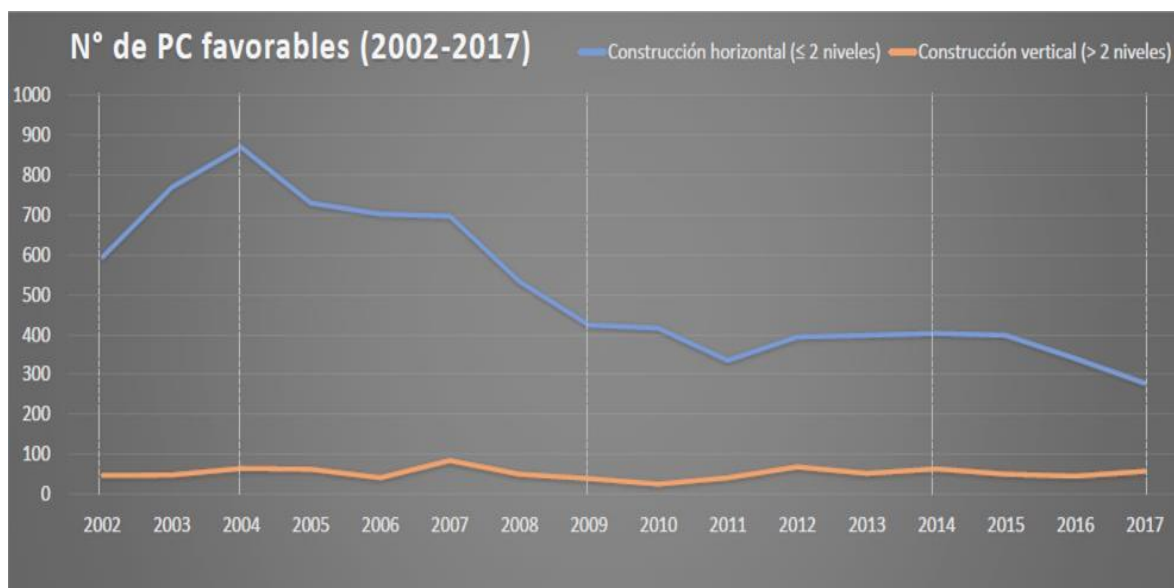
estatales: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Ministerio de Obras Públicas (MOP), alcaldías municipales; entre otros.

Es lo que Harvey denomina *capital fijo colectivo*, el cual incluye una serie de infraestructura provistas generalmente por el Estado: redes de generación y distribución eléctrica, redes y sistemas de transporte y vías de comunicación, puertos y aeropuertos, etc. Claramente, esta inversión asumida por el Estado y cuya depreciación también es asumida por este, beneficia a los empresarios capitalistas inmobiliarios. Aunque estos últimos también participen en la provisión y gestión de este tipo de mercancías inmobiliarias. A este punto volveremos más adelante.

La estimación sobre cuánto y dónde se solicitan permisos de construcción ofrece evidencia estadística confiable para indagar sobre el suelo como mercancía, por la cual compiten los desarrolladores inmobiliarios, así como sus expectativas sobre la demanda final que esperan satisfacer con sus proyectos inmobiliarios. El dinamismo de la demanda derivada y su influencia en la formación de los precios del suelo se asocian fundamentalmente con los permisos de obra de construcciones nuevas.

Entre 2002 y 2017, la OPAMSS otorgó 9,126 permisos de construcción (Gráfico 2). De acuerdo con estas cifras la construcción vertical representa un 10% del total de permisos concedidos. Como es evidente, el ritmo de la construcción horizontal está disminuyendo en el AMSS. Pasando de representar el 93.5% de los permisos otorgados en 2002 a representar el 80% en 2017. San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla son los municipios donde se han ejecutado la mayoría de los proyectos; seguido de Mejicanos, Apopa y Soyapango (Pino, 2017).

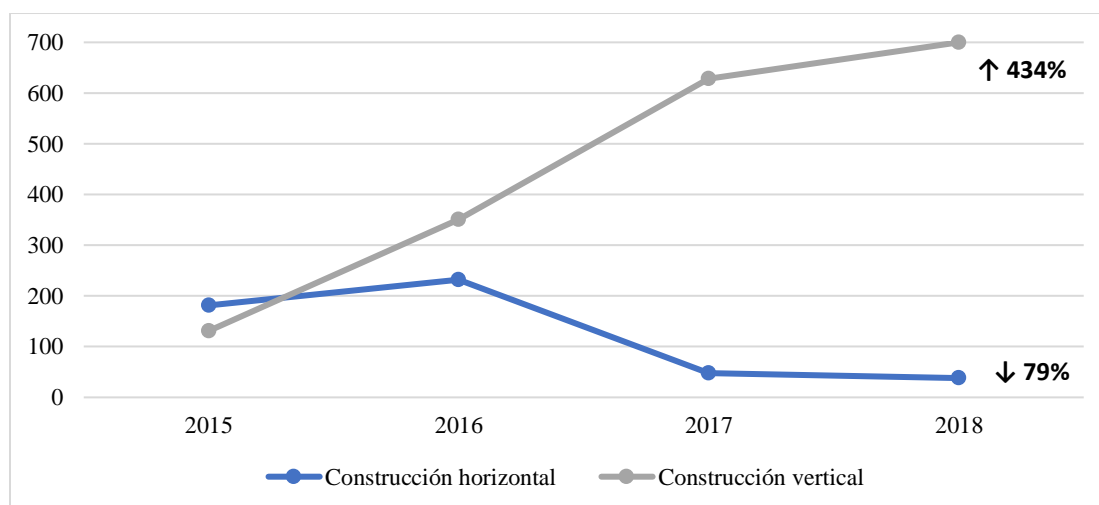
**Gráfico 2. Número de permiso de construcción aprobados por OPAMSS (2012-2017)**



Fuente: Presentación en PowerPoint elaborada por OPAMS (2018)

Posterior a la década de 2000, se ha observado un cambio en la oferta privada de vivienda. Por un lado, se ha concentrado en segmentos de ingreso medios y altos. Por otro, el diseño y tipo de vivienda, especialmente en zonas de alta plusvalía donde el suelo urbanizable es cada vez más escaso (Mapa 6) ha experimentado una tendencia a la densificación (construcción en vertical).

**Gráfico 3. Número de unidades habitacionales construidas en altura y en horizontal, 2015-2018**

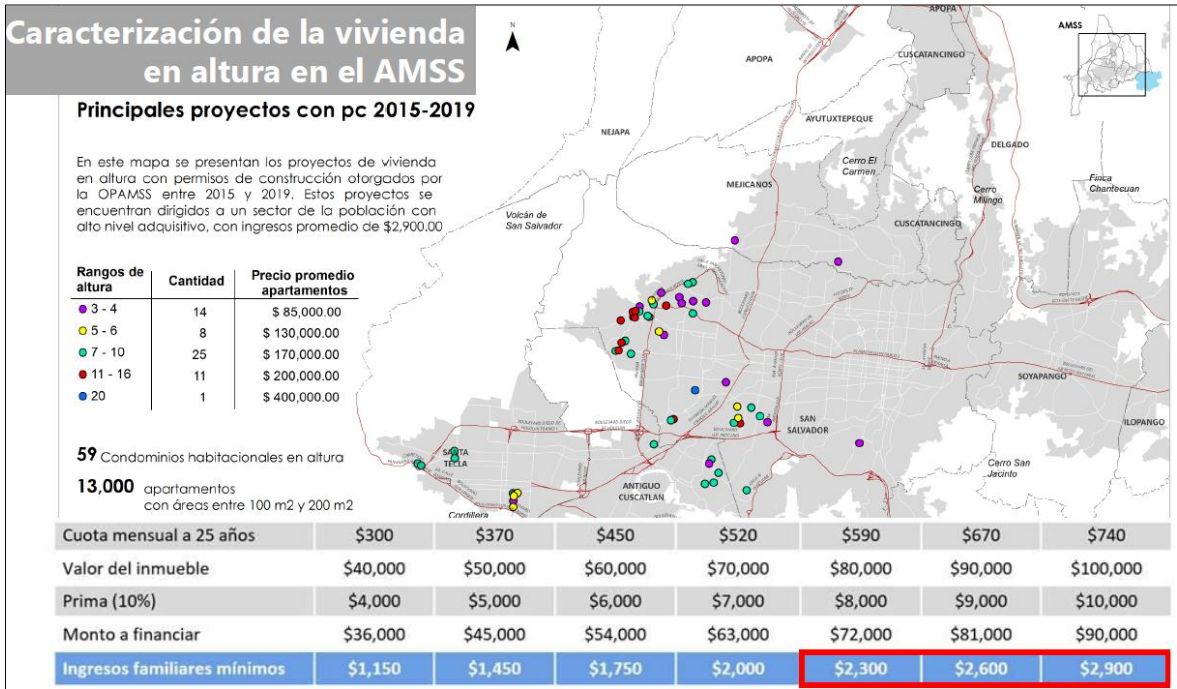


Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por OPAMSS

Según datos de OPAMSS, en período 1990 - 2018 (28 años) ingresaron un total de 1,337 proyectos en altura (> 2 niveles de piso). De acuerdo con estas cifras, se ingresan al año un promedio de 47 proyectos en altura. El 75% de estos provienen del municipio de San Salvador y el 54% de ellos corresponde al uso habitacional. La caída más grande en proyectos ingresados se reporta en 2010 que coincide con crisis financiera mundial.

Entre 2015 y 2018, la OPAMSS registraba 37 condominios habitacionales en altura con 1,457 apartamentos con áreas entre los 100 m<sup>2</sup> y 200 m<sup>2</sup>, la gran mayoría con precios por arriba de USD\$130,000 (mapa 8). En los próximos años (2019-2021) se prevé la construcción de 16 proyectos en altura los cuales han iniciado trámites previos y se ubican principalmente entre las Colonias Escalón y San Benito, sectores de mayor crecimiento en altura. Los proyectos habitacionales están dirigidos a un sector de la población con alto nivel adquisitivo, con ingresos promedio de US\$2,300 a US\$2,900 mensuales.

**Mapa 9. Proyectos habitacionales en altura periodo 2015-2018**



Fuente: Presentación en PowerPoint elaborada por OPAMS (2019)



## IV.2. Situación del capital fijo colectivo: equipamientos urbanos

La infraestructura y los servicios urbanos contribuyen de manera significativa en el funcionamiento integral de la vivienda adecuada. Por eso, la infraestructura, o la falta de esta, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo en El Salvador.

El marco jurídico y reglamentario que regula a la infraestructura y a los servicios urbanos se caracteriza por su complejidad de atribuciones y no se encuentra exclusivamente relacionado con la vivienda (ONU-HÁBITAT, 2013). Sin embargo, su abordaje intentará limitarse a aquellos aspectos que atañen a la producción de la vivienda como bien final. Específicamente se hará referencia los equipamientos que deben garantizarse al producir vivienda nueva. Nos concentraremos en dos: suministro de agua potable y tratamiento de aguas servidas y drenaje de agua pluviales y gestión de riesgos ambientales<sup>25</sup>.

### *A) Suministro de agua potable y tratamiento de aguas servidas*

Hasta la fecha, en el sector hídrico se carece de una ley general de aguas que coordine a las instituciones involucradas en la explotación del recurso. En la Asamblea Legislativa existen dos visiones contrapuestas<sup>26</sup>: una visión promovida por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), principal representante del gran capital en el país y apoyada por partidos de derecha que plantea un ente rector controlado por el sector privado, mientras que los movimientos sociales más representativos del país juntos con, ambientalistas y otros actores claves plantean que el agua es un bien público y derecho humano y que tiene que manejarse por el Estado. Este impase lleva ya 15 años en disputa y sigue sin lograrse consenso.

---

<sup>25</sup> Aunque también existen otros equipamientos como transporte público; vialidad; energía eléctrica y alumbrado público y disposición de desechos sólidos. Estos últimos tienen la característica de ser gestionadas de forma privada en el caso del AMSS por lo que serían otro eslabón más de que el ambiente construido puede constituirse en submercados privados.

<sup>26</sup> Se pueden consultar en <https://www.asamblea.gob.sv/node/7270>

Mientras tanto, la fragmentación a causa de esa multiplicidad de instituciones<sup>27</sup> vinculadas al suministro y gestión del agua en el país ofrece múltiples vacíos y debilidades institucionales que se presta para negociaciones bilaterales por parte de los desarrolladores inmobiliarios que históricamente les ha posibilitado el logro de factibilidades de conexión a la red de acueductos y alcantarillados e incluso inversión pública con fondos estatales a favor de sus megaproyectos inmobiliarios.

Actualmente, ANDA es el operador mayoritario de agua potable y saneamiento, a pesar de carecer de una legislación adecuada de gestión hídrica, ha ejercido los papeles de regulador, planificador, ejecutor y prestador de servicios (ANDA, 2017)

La cobertura urbana de agua potable de ANDA y operadores descentralizados logró en el año 2017 el 95.3%, de los cuales el 89.8% representan las conexiones domiciliarias y el 5.5% las de fácil acceso. La cobertura en la zona rural de agua potable fue del orden del 42.5%, representando las conexiones domiciliarias el 12.9% y el 29.6% la población servida a través de cantareras y pilas públicas (ANDA, 2017).

Los municipios con sistema de alcantarillado (aguas negras) atendidos por ANDA ascienden a 76, representando el 29.0% del total de municipios, el 3.8% (10 municipios) son atendidos a través de operadores descentralizados y el 67.2% (176 municipios) que carecen de este servicio, en algunos casos pueden ser atendidos por algún otro medio de disposición de aguas negras (ANDA, 2017).

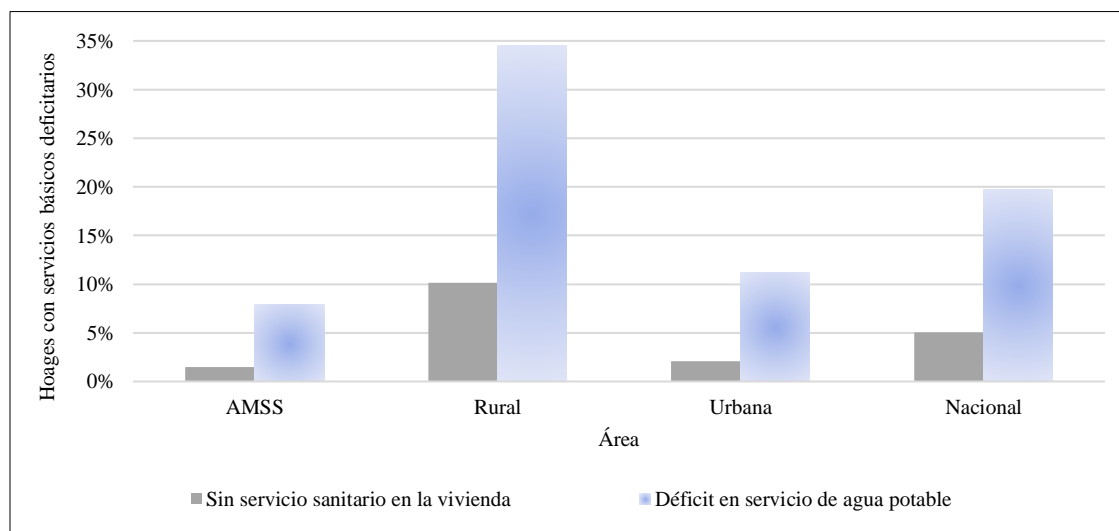
El último Censo de Vivienda (2007) determinó que el 5.7% de los hogares no dispone de servicio sanitario de ningún tipo, el 42% cuenta con letrina y el resto tiene con inodoro conectado a fosa séptica o alcantarilla. Ya para 2018, se observa (gráfico 4) que el déficit más evidente es el de servicio de agua potable en el área rural con un 34.5%, en contraposición con el AMSS cuyo déficit asciende

---

<sup>27</sup> Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), además de las 262 municipalidades que indirectamente están involucradas. En términos globales, para 2018, más de 20 instituciones diferentes integran la gestión y la distribución del agua, incluida ANDA, aunada a las más de 2,000 redes de agua administradas localmente para cubrir las brechas de servicios en las áreas rurales.

sólo al 7.9%. En término de acceso a servicio sanitario (de cualquier tipo) a nivel nacional es del 5.0% (0.7% de aumento en 11 años).

*Gráfico 4. Déficit de infraestructura por área. El Salvador, 2018*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EHPM 2018

Con respecto a las autorizaciones referidas la actividad de urbanización, el desarrollador deberá comprobar la factibilidad de abastecimiento de agua potable y si la infraestructura de acueductos y alcantarillados tiene capacidad suficiente para suministrar abasto de agua a caudal y presión adecuada, así como capacidad hidráulica de los colectores.

Un ejemplo reciente lo constituye el proyecto Valle del Ángel, una urbanización a cargo de la empresa Urbánica, propiedad de la Sociedad Dueñas Hermanos Limitada -empresa de la familia Dueñas-, el cual se pretende construir en la zona Norte de San Salvador (Apopa) donde aún queda parte del suelo sujeto de ser urbanizable de acuerdo con el Esquema Director de OPAMSS.

Tanto comunidades y organizaciones ambientalistas han señalado que el proyecto agravaría la escasez de agua, afectaría los acuíferos subterráneos, aumentaría los riesgos de deslizamientos y derrumbes, y colapsaría el ya congestionado tráfico de San Salvador.

A pesar de ello, el 22 de junio de 2019, la actual administración de ANDA, otorgó una nueva factibilidad de agua a la empresa con la cual les permitiría la “perforación de al menos 8 pozos profundos para garantizar un caudal de explotación de 400 litros de agua por segundo, cuyos permisos ambientales deberán ser financiados por los interesados y gestionados a favor de ANDA”, esto en el marco de un convenio vigente entre la autónoma y la Sociedad Dueñas (Agua, 2020).

**Imagen 1. Sociedad civil organizada protesta ante nuevo desarrollo inmobiliario El Ángel**



Foto de La Prensa Gráfica: Miembros de las organizaciones “Salvemos Valle El Ángel” exigen admisión a la demanda de inconstitucionalidad en contra de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Sociedad Dueñas Hermanos Limitados.

La factibilidad del agua tiene un plazo de un año<sup>28</sup>, por lo que el pasado 22 de junio del 2020 venció el otorgado a la Sociedad Dueñas Hermanos Limitada. En este marco, el Foro del Agua presentó una carta a Frederick Benítez, presidente de ANDA, para que no renueve la factibilidad a favor de la

---

<sup>28</sup> Las resoluciones a favor tienen un año de vigencia. Además, si el proyecto incluye autoabastecimiento de agua, el desarrollador deberá incluir una investigación hidrogeológica para generar su propia factibilidad. *La práctica de autoabastecimiento posibilita que los proyectistas provean su propio suministro de agua potable, siempre y cuando se sigan los procedimientos definidos en la normativa y se incluyan los pagos y la responsabilidad técnica de respaldo* (ONU-HÁBITAT, 2013).

familia Dueñas, debido a los impactos que tendrá sobre las comunidades cercanas al proyecto y en general en el Área Metropolitana de San Salvador.

Es un claro ejemplo de que el poder de negociación del gran capital tiene la capacidad de intercambiar agua segura, barata y casi permanente que pudiera beneficiar a unas 692 mil personas por agua para un proyecto urbanístico destinado a construir casa para familias de ingresos medios-altos.

La crisis hídrica en el AMSS es grave. ANDA ha reportado insistentemente la necesidad de rehabilitar la planta de bombeo que abastece el AMSS, así como el sistema Zona Norte, con el fin de mejorar e incrementar la cobertura en la Región Metropolitana.

Una de las causas que más se mencionan para explicar la crisis del agua, es la falta de recursos para las inversiones requeridas en incrementar la cobertura de agua potable. En 2016, cuando se declaró crisis hídrica en el país, ANDA estimó que para atender esta situación era necesario invertir aproximadamente US\$500 millones (2.1% del PIB), para realizar el cambio de tuberías en el Gran San Salvador, la construcción de nuevos pozos, así como la mejora de los sistemas y redes cuya vida útil después de 50 años ha llegado a su fin. De hecho, se cree que la tercera parte del suministro del agua se pierde por fugas en el sistema actual de acueductos (OMR, 2017).

Paradójicamente, en 2014, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) señaló que la falta de resoluciones de factibilidades de agua ocasionaba el cese de inversiones justamente cercanas a los \$500 millones (2.1% del PIB)<sup>29</sup>. Mientras que la inversión anual promedio de ANDA entre 2008 y 2016 correspondió al 0.1% del PIB anualmente.

---

<sup>29</sup> <https://www.estrategiaynegocios.net/centroamericaymundo/centroamerica/elsalvador/749027-330/el-salvador-casalco-dice-burocracia-frena-inversi%C3%B3n>

## *B) Drenaje de aguas pluviales y gestión de riesgos*

La Ley de Carreteras y Caminos Vecinales (Decreto Legislativo No. 463 del año 1969) establece en el artículo 37 que cualquier obra de caminos deberá contar con acueductos y canales de desagüe, los cuales deberán ser aprobados por el MOP y los municipios. Adicionalmente, el Art. 17, inciso c), del Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción (1991), mandata que toda persona natural o jurídica que desee iniciar una obra de Parcelación deberá presentar al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (hoy Ministerio de Vivienda) un detalle de la planta general de sistema de drenaje de aguas lluviosas.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) tradicionalmente tuvo a su cargo el mantenimiento parcial de este sistema, como parte del mantenimiento de la red vial; pero a partir del año 2000 comenzó el proceso mediante el cual se trasladó esta potestad a la OPAMSS, que retomó la responsabilidad de otorgar el trámite de factibilidades de desarrollos urbanos en el ámbito metropolitano. De la misma forma, son los gobiernos municipales en sus ordenanzas, los encargados de la planificación, construcción y mantenimiento de la red de drenaje municipal. Las municipalidades también requieren de las empresas desarrolladoras las obras de drenajes pluviales necesarias para los proyectos habitacionales.

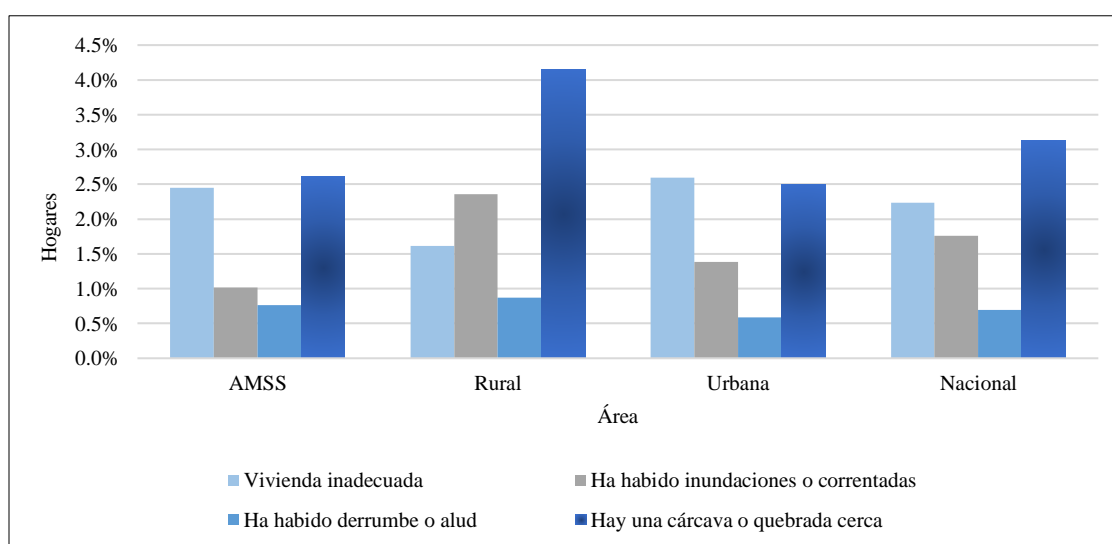
Se han identificado algunos problemas que incluyen graves deficiencias estructurales, incapacidad hidráulica, conexiones cruzadas de aguas negras y vertidos industriales, diseños inadecuados, cambios de diámetros mayores a diámetros menores, pozos sellados por el pavimento, entre otros (Cruz & Molina, 2010)

Todo ello como resultado de una falta de planificación del sistema y de la falta de normativa estandarizada y adecuada para su construcción. Aunado a la expansión descontrolada de urbanizaciones que impermeabilizan las áreas, generando un mayor afluente de aguas pluviales sobrecargando la capacidad de la red de drenaje (Cruz & Molina, 2010)

En un esfuerzo conjunto con municipalidades y comunidades el MOP elaboró un mapa nacional de amenazas de inundación, derrumbes, cárcavas y deslizamientos de laderas inestables a causa de las lluvias, que requieren obras de protección. En ese mapa se identificó a 450 sectores donde existen situaciones de riesgo, concentradas en un 80% en el Gran San Salvador (MOP, 2011).

Una proporción de hogares en el AMSS (2.6%) se encuentran en zonas aledañas a quebradas o cárcavas, un 1% se ha visto afectada por inundaciones y un 0.8% por derrumbes o aludes.

*Gráfico 5. Vivienda inadecuada y peligro ambiental por área. El Salvador, 2018*



Fuente: DIGESTYC (2019)

### *C) Permisos ambientales*

Actualmente, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la institución encargada de la protección, conservación y recuperación del medio ambiente. En el artículo 18, la ley de Medio Ambiente define a la Evaluación Ambiental como:

*“un conjunto de acciones y procedimientos que aseguran que las actividades, obras o proyectos que tengan un impacto ambiental negativo en el ambiente o en la calidad de vida de la población, se sometan desde la fase de pre-inversión a los procedimientos que*

*identifiquen y cuantifiquen dichos impactos y recomienden las medidas que los prevengan, atenúen, compensen o potencien, según sea el caso, seleccionando la alternativa que mejor garantice la protección del medio ambiente.”*

Específicamente, en lo relativo la construcción, el artículo 22 la Ley de Medio Ambiente prevé que:

*“el Titular de toda actividad, obra o proyecto que requiera de permiso ambiental para su realización o funcionamiento, ampliación, rehabilitación o reconversión, deberá presentar al Ministerio, el Formulario Ambiental que ésta requiera con la información que se solicite. Con base en esta información, el Ministerio categorizará la actividad, obra o proyecto, de acuerdo a su envergadura y a la naturaleza del impacto potencial.”*

Según la entrevista con representantes del MARN (marzo 2020) casi la totalidad de los permiso ambientales de construcción de vivienda de los edificios de apartamentos en los últimos 5 años caen en la categoría A que *incluye las actividades, obras o proyectos, cuyos impactos ambientales potenciales son bajos y, por lo tanto, el Titular no debe presentar documentación ambiental al Ministerio.*

En ese sentido, hay un ahorro de costos desde la perspectiva ambiental, que minimiza el impacto porque la construcción se realiza en zonas “previamente urbanizadas”. Sin embargo, una mirada más holística examinaría el impacto en términos de paisaje, en términos de la explotación del recurso agua, en términos de contaminación del aire por la cantidad de vehículos que atraerá ese desarrollo. En fin, actualmente en El Salvador no existe ese tipo de regulación y sus consecuentes compensaciones económicas y, mucho menos, hay una iniciativa para introducir cambios en la normativa para actualizarla incluyendo estos aspectos.



En cuanto a otros desarrollos habitacionales en horizontal ubicados en la periferia del AMSS, existen diversos casos en tribunales ambientales donde las poblaciones afectadas y grupos ecologistas han demandado a los desarrolladores y al mismo MARN por el otorgamiento de permisos donde antes tenía la calificación de suelo como “reserva forestal” y zonas de captación de agua. El poder de los grupos empresariales y su poder de negociación con las instancias del gobierno de turno (del partido político que sea) han logrado el cambio de zonificación, a cambio de compensaciones mínimas versus el daño ambiental implicado en el desarrollo, muchas veces de carácter irreversible.

Uno de estos casos lo representa Grupo Roble (familia Poma) y la construcción de 416 viviendas en horizontal “Sierra Verde” en el municipio periférico al AMSS, Santo Tomás. En 2003, Santo Tomás fue declarado zona de reserva forestal. Es también considerado un municipio de recarga hídrica. Además, hubo una ordenanza municipal que regulaba y protegía el uso y ocupación de suelo en la zona. Esa ordenanza fue modificada en 2007 en la Alcaldía de Santo Tomás, según los habitantes, para favorecer la construcción de urbanizaciones y complejos habitacionales (Beltrán, 2015).

Grupo Roble compró los terrenos ubicados en los cantones Las Casitas y El Porvenir de Santo Tomás desde 1999. Pero fue hasta 2008 que presentó su estudio de impacto ambiental y su solicitud de permiso para tala y construcción ante el MARN que se lo otorgó en febrero de 2009. De acuerdo con la resolución de viabilidad ambiental, Grupo Roble contaba con un plazo de un año para iniciar el proyecto, a partir de febrero de 2009, de no ser así, debía repetir el proceso para obtención del permiso ambiental.

Sin embargo, cinco años después, sin nuevo permiso, el MARN admitió la *Fianza de Cumplimiento Ambiental* por parte de Inversiones Roble S.A de C.V con lo que daba por establecida la vigencia y legalidad para la construcción de la urbanización. La admisión de dicha fianza significó el aval para que la gigante transnacional de la construcción, Grupo Roble, iniciara desde el 3 de marzo de 2015 la tala de 1,311 árboles en su gran mayoría milenarios, y un promedio de 24,051 arbustos o árboles

de menor tamaño, en un terreno de 201,688 metros cuadrados para construir 416 viviendas (Beltrán, 2015).

Curiosamente, el ministro de Medio Ambiente que autorizó el permiso para Grupo Roble en ese momento era Carlos Guerrero, parte del gabinete de gobierno del entonces presidente Elías Antonio Saca. Guerrero asumió el mandato del Ministerio de Medio Ambiente el 1 de enero de 2007. Además, Carlos Guerrero ha sido desde 2012 el presidente de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), gremial que aglutina dentro de sus socios a Inversiones Roble S.A de C.V. (Beltrán, 2015)

A pesar de que el caso llegó a los tribunales ambientales, Grupo Roble sigue sin cumplir las medidas compensatorias impuestas<sup>30</sup>. Inclusive, dicho municipio no posee sistema de alcantarillado para aguas negras. Según Roble dicho tratamiento se realizaría a través de *una planta de tratamiento ubicada al costado sur-oriental del terreno* (Beltrán, 2015). Mientras que el abastecimiento de agua potable de las familias en la periferia del proyecto es únicamente desde pozos y nacimientos de agua; que se han visto contaminados o en el peor de los casos extintos.

Como es una práctica usual, estos desarrolladores inmobiliarios “compensan” a las comunidades aledañas con mejoras que distan mucho del impacto ejercido con la urbanización, como la que Roble realizó en Santo Tomás: construcción de canchas de fútbol, mejoramiento de escuelas, caminos vecinales, y uno de sus más polémicos logros, regalar la leña de los árboles talados a las familias cercanas para que puedan cocinar (Beltrán, 2015).

---

<sup>30</sup> Las medidas de compensación que habían establecido como parte del estudio de impacto ambiental, que implica la siembra de 13, 110 árboles, 25,051 arbustos, en compensación por los que cortó, con verificación de las comunidades. Además, cumplir con las medidas de protección de los mantos acuíferos que se encontraron en el lugar, que incluía nacimientos agua y río con agua limpia y acceso público. Asimismo, se identificó que se habían especies protegidas, por lo que se ordenó sembrar dicha especie. Por último, ordenó a la Alcaldía de Santo Tomás dar cumplimiento a las directrices de zonificación ambiental y de suelo. El Juzgado Ambiental no admitió el reporte entregado por Grupo Roble donde evidenciaba el cumplimiento de las medidas cautelares, por considerar que no cumplió con lo ordenado.

El último desarrollo habitacional en horizontal de Grupo Roble arrancó en 2019, “Paseo del Prado” está ubicado sobre la Carretera de Oro, municipio de Apopa, y planea construir alrededor de tres mil viviendas. Ya se encuentra lista la primera etapa que abarca cerca de 27 manzanas con un total de 549 viviendas<sup>31</sup>. De hecho, se planea continuar aumentando las etapas. En este proyecto no se consultó a más de 20 comunidades afectadas de Apopa, Mejicanos y Ayutuxtepeque, ocasionando riesgo por humo de tráfico, con más contaminación a la salud, por la impermeabilización del acuífero, y por el vertido de aguas residuales del proyecto.

También en este caso, las comunidades y organizaciones ambientales (Colectivo “*Cuidemos la casa de Todos*”) se han pronunciado demandando al MARN que no continúe aprobando permisos de construcción, cuando están en riesgo los bienes hídricos y el abastecimiento de agua a las familias. Al igual que a la alcaldía de Apopa para que detenga los permisos concedidos al Grupo Roble para la construcción de proyectos urbanísticos como el caso del Paseo del Prado, debido a que esta Alcaldía ha modificado el uso de suelos para declararlos zona urbanística.

Es difícil que estas demandas prosperen, más cuando se ha manifestado el apoyo gubernamental<sup>32</sup> a este tipo de proyectos, prometiendo a los desarrolladores “agilizar los trámites y plazos para obtener permisos de construcción”, aún ante la necesidad insatisfecha de las comunidades aledañas que no cuentan con la garantía de equipamientos mínimos, que van desde abastecimiento de agua potable hasta áreas recreativas.

---

<sup>31</sup> <https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-Grupo-Roble-lanza-proyecto-de-viviendas-Paseo-del-Prado-20190813-0007.html>

<sup>32</sup> La ministra de vivienda manifestó en la inauguración de este proyecto: “Lo que nos interesa es que la gente viva bien, que la población tenga las casas adecuadas, que El Salvador sea un lugar próspero. Queremos que ustedes sientan la seguridad de que vamos a acompañarlos” (El Diario de Hoy, <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/grupo-roble-planea-construir-3000-viviendas-en-apopa/629748/2019/>). A pesar de reiteradas invitaciones, el Ministerio de Vivienda no concedió entrevistas para esta investigación.

En suma, nuevamente asistimos a un modelo de acompañamiento y facilitación por parte del Estado de la producción capitalista de vivienda que resuelve para que estos proyectos se ejecuten aún en desmedro de las condiciones de vida de las comunidades alrededor de los proyectos, donde se va configurando especies de “guetos” amurallados donde se obtienen todos los equipamientos, versus comunidades aledañas cada vez más degradadas.

Estos privilegios están a la base de un Estado históricamente permisivo<sup>33</sup> y débil institucional y financieramente que no puede acompañar procesos de desarrollo armónico para toda la población, especialmente para una demanda “no solvente”. A este respecto, la próxima sección examinamos qué aspectos de la demanda de vivienda determinan el acceso a vivienda y están siendo satisfechos por la oferta actual.

#### IV.3. Demanda de vivienda

En contraste con el terrateniente original y el capitalista constructor, el usuario final no posee una única función, dependiendo de la articulación secundaria en la que se inserte. Es decir, si comprar la vivienda para una actividad de circulación de mercancías y por tanto de reproducción del capital, se trata de agentes capitalistas o “inversionistas”. Por otra parte, si *el espacio construido se usa como vivienda, la propiedad para el usuario representará un papel de propiedad de uso y está ligada a la reproducción de la fuerza de trabajo en el caso de los asalariados y de consumo de plusvalía para los que no lo son* (Jaramillo, 2010, pág. 126).

En este último caso, la propiedad territorial urbana es un *soporte para un proceso de consumo final*. Para ellos, *la propiedad de la tierra actúa como un derecho de uso*. Por tanto, se puede afirmar que el tratamiento analítico para ellos no será homogéneo.

---

<sup>33</sup> Ampliar en: <https://sv.boell.org/es/2019/09/18/100-dias-de-priorizar-permisos-ambientales-e-ignorar-ley-del-agua> y <https://gatoencerrado.news/2020/02/18/negocios-inmobiliarios-desde-el-poder-en-el-salvador/>

En las entrevistas realizadas a diversos agentes: constructores, desarrolladores, organismos financieros públicos y privados, hubo una coincidencia: cerca del 40% de las viviendas construidas en los últimos años, ubicadas en condominios de apartamentos, se compran por inversión y la mitad de ese porcentaje se compran de contado. Incluso se pagan con criptomonedas. Sus compradores no los utilizaran para habitar en ellos, sino como “reserva de valor” o para actividades de bienes raíces o turísticas.

Dado que no se tiene acceso a información estadística sobre este segmento de la demanda, nos enfocaremos en caracterizar a la demanda de usuarios finales de la vivienda como *soporte para un proceso de consumo final*: la habitación.

Si bien la vivienda constituye un bien fundamental para el ser humano, sin embargo, no todas las familias tienen la posibilidad de adquirirla, convirtiéndose en un bien sensible ante cambios en variables como el ingreso de las familias, el índice de precios de la vivienda, la tasa de ocupación, el crecimiento poblacional, especialmente de la Población Económicamente Activa (PEA), el acceso al crédito, la tasa de interés, etc.

La capacidad que tienen los hogares para acceder al mercado de vivienda está determinada principalmente por la evolución del precio de la vivienda y por los ingresos o rentas del grupo familiar, jefe o jefa del hogar. Es necesario tener presente que una de las limitantes que se tiene es la ausencia de estudios de demanda de vivienda que sirvan de complemento para profundizar en el análisis.

#### *IV.3.1. Segmentación de la Demanda de Vivienda*

Existen variables asociadas para establecer la segmentación del mercado de la vivienda tanto del lado de la oferta como de la demanda. En el lado de la demanda, esta división depende de los ingresos y

la disponibilidad que cada estrato o segmento de la población pueda o esté dispuesto a pagar para adquirir un activo inmobiliario de largo plazo en una ubicación geográfica específica.

En El Salvador, la segmentación se puede distribuir de acuerdo con los programas de gobierno o por las políticas adoptadas en el pasado por las instituciones vinculadas con el sector de vivienda. Existe una normativa especial del VMVDU (hoy Ministerio de Vivienda), delegada en el Instituto Libertad y Progreso, que califica los proyectos de vivienda de interés social. De acuerdo con esta normativa, el valor máximo para una vivienda de interés social no debe de sobrepasar los US\$15,000.

Para definir este segmento de interés social, bajo el “Programa Casa para Todos” el gobierno de turno estableció que el valor máximo es de US\$28,500. Un segundo segmento es el del FSV, que establece US\$150,000 como monto máximo a financiar de vivienda. Un tercer segmento lo constituyen las viviendas arriba de ese monto. Aunque existen otras formas de generar una segmentación, estas se ven limitadas por la falta de datos. Más bien la segmentación se puede asociar a la capacidad de adquisición que posee la población (ONU-HÁBITAT, 2013).

La información que se presenta en la Tabla 7 nos brinda una idea del tipo de construcción de vivienda que se demanda en el país, sus características, los procesos de construcción y quienes son los responsables de la construcción de las unidades. Se tipifica que la construcción de las viviendas se desarrolla de manera no organizada y de forma organizada. En el primer caso participan familias de bajos ingresos que operan al margen de la normativa relacionada con la construcción de viviendas, como el incumplimiento de ordenanzas municipales.

En el segundo caso se desarrollan procesos ordenados cumpliendo con toda la normativa de vivienda existente. En este tipo de construcción participan demandantes de viviendas de interés social o de bajo costo financiadas por el FSV, así como demandantes que provienen de segmentos de población con ingresos medios y altos quienes adquieren las viviendas de empresas desarrolladoras y financiadas por el sistema financiero regulado principalmente.

**Tabla 7. Características de las viviendas demandadas según nivel de ingresos y el tipo de construcción**

Tipo de Construcción	Características	Actividad de Construcción
<b>Construcción no organizada</b>		
“Soluciones” habitacionales <sup>34</sup>	Materiales inadecuados y no duraderos. Invasiones en áreas urbanas. En área rural, con derecho de posesión.	Realizadas por los propietarios y, en casos, por medio de subcontratos de albañilería, sin cumplimiento de las normas técnicas
Autoconstrucción en lote propio	Muchas veces sin acceso a los servicios básicos. Vivienda mínima (30–40 m <sup>2</sup> ). Principalmente en áreas rurales y sin título de propiedad sobre el inmueble, pero con derecho de posesión.	Realizadas por los propietarios o por microempresas subcontratistas con escasos conocimientos de las normas técnicas.
<b>Construcción organizada</b>		
Segmento de vivienda de interés social	Vivienda cuyos precios son inferiores a US\$28,500. Desarrollada a gran escala por constructoras, en las cuales los propietarios gozan de beneficios fiscales y subsidios.	Realizan todas las obras de infraestructura y construcción, respetando normas y leyes vigentes para su desarrollo. Este segmento puede representar menos del 30% de la actividad constructiva de las empresas desarrolladoras constructoras.
Segmento medio	Viviendas de muy buena calidad cuyo valor oscila entre los US\$30,000 y los US\$150,000.	Estas suponen más del 40% de la actividad de las empresas desarrolladoras constructoras
Segmento alto	Viviendas del más de US\$150,000 con acabados de alta calidad.	Supone un 30% de la actividad constructiva de las empresas, aunque sus destinatarios son menores al 5% de la población.

Fuente: ONU-Hábitat (2013). Perfil de Vivienda El Salvador. Pág. 58

#### IV.3.2. Determinantes de la Demanda de Vivienda

A continuación, se exponen algunos determinantes de la demanda de vivienda: el crecimiento poblacional, el nivel de ingreso y empleo. Asimismo, se presenta un análisis que evidencia que la oferta actual no responde a la demanda de vivienda que se necesita según el crecimiento poblacional y los ingresos de los hogares, sino todo lo contrario.

<sup>34</sup> Entrecomillado es propio.

#### A) Crecimiento de la Población

El crecimiento acelerado de la población está ejerciendo una fuerte presión sobre el uso del suelo en nuestro país, especialmente, con fines agropecuarios y de vivienda. Existe una insuficiente producción de suelo urbanizado a nivel nacional, producto en buena medida de la dispersión en el marco normativo e institucional, así como por las condiciones ambientales del país que dificultan una adecuada zonificación del territorio con el propósito de apoyar la oferta de suelos aptos para el sector vivienda, de tal forma que minimice la exposición a diversas amenazas naturales, incluyendo, los efectos del cambio climático y la escasez de agua potable.

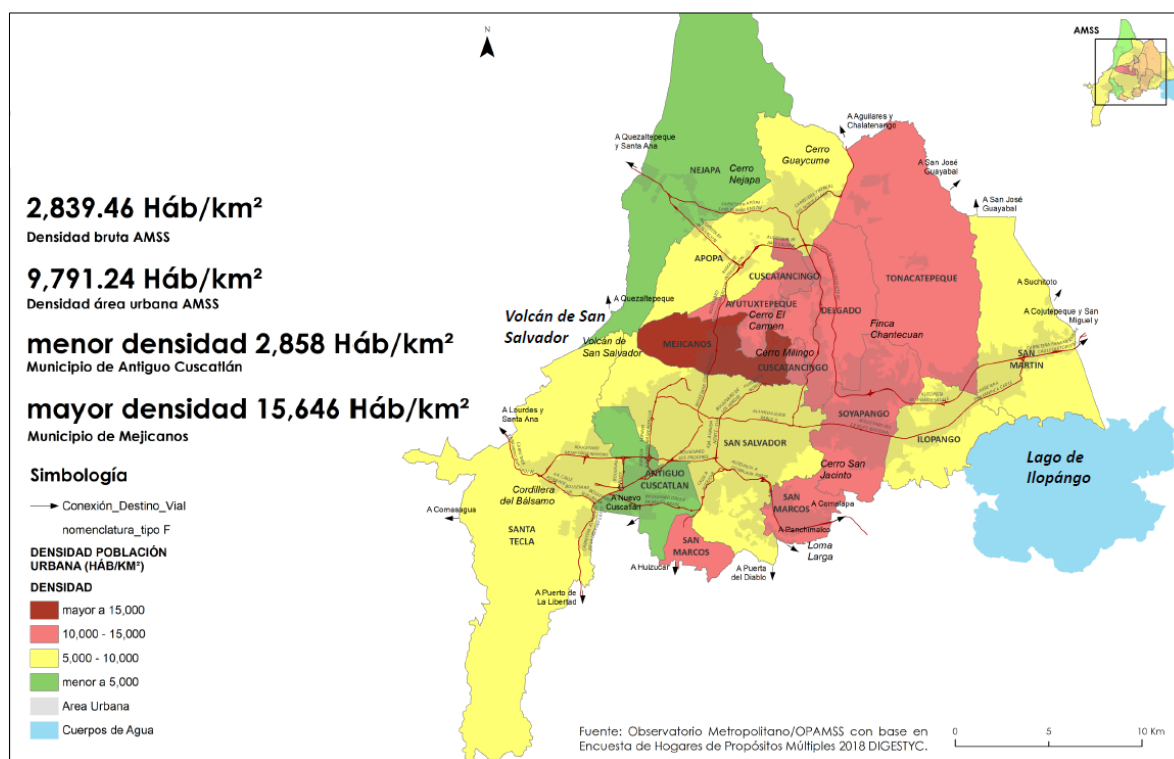
Además, desde una perspectiva urbanística y territorial, existen insuficiencias importantes en la provisión de infraestructura básica en las principales ciudades del país. Además, se considera que el lugar donde vive la gente en una ciudad debe de estar directamente relacionado con la disponibilidad y el acceso (equipamiento) a puestos de trabajo, escuelas, centros de salud y otros servicios públicos que proporcionan las ciudades.

En los últimos años algunas de las ciudades más importantes del país han registrado un crecimiento acelerado de su población como producto del conflicto armado que se vivió en los años 80s, la migración campo-ciudad debido a la concentración del empleo en el AMSS y más recientemente, los desplazamientos forzados por la delincuencia que generan las pandillas en muchas zonas rurales del territorio nacional.

Ciudades como Cuscatancingo, Soyapango, Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque y San Salvador presentan una alta densidad poblacional por kilómetro cuadrado (Mapa 9)). Lo que representa una mayor demanda de servicios básicos como salud, educación, agua potable, transporte y vivienda.



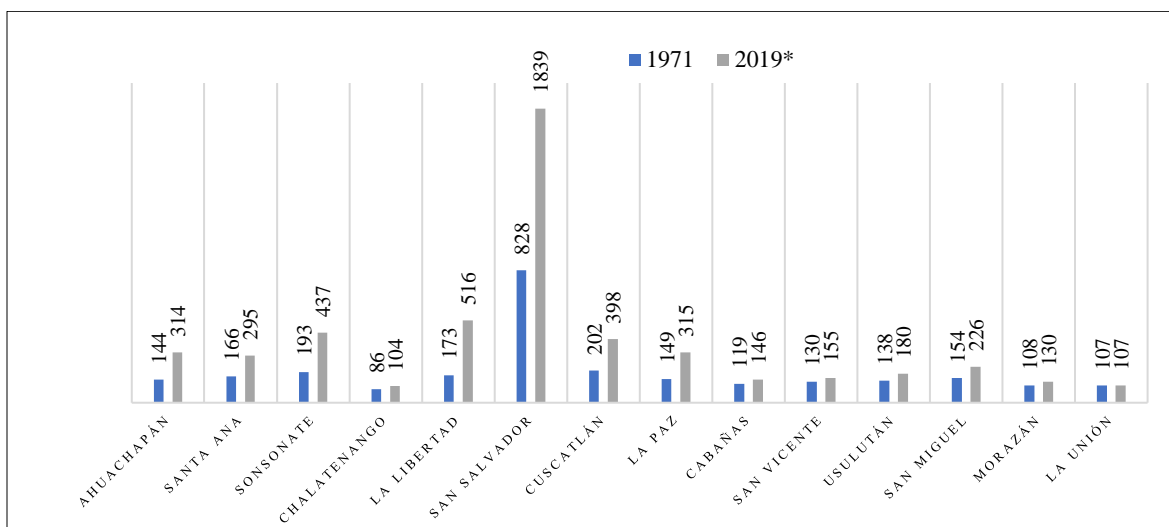
*Mapa 10. Densidad poblacional del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)*



Fuente: Documento proporcionado por la OPAMSS (2019)

A nivel departamental, en términos absolutos, el Gráfico 6 muestra que San Salvador es el que presenta la mayor densidad poblacional, pasando de tener 828 habitantes por kilómetro cuadrado en 1971 a 1,839 hab/km<sup>2</sup> en 2019 (crecimiento de 122.1%). Seguido por el departamento de La Libertad que pasó de 173 a 516 hab/km<sup>2</sup> (198.3%), siendo estos dos departamentos donde en los últimos años se ha observado un fuerte dinamismo del sector de la construcción, especialmente, en centros comerciales y vivienda de tipo vertical.

**Gráfico 6. Densidad poblacional por Departamento (1971 y 2019) (habitantes por KM2)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC/MINEC (2018) (\*Proyectado)

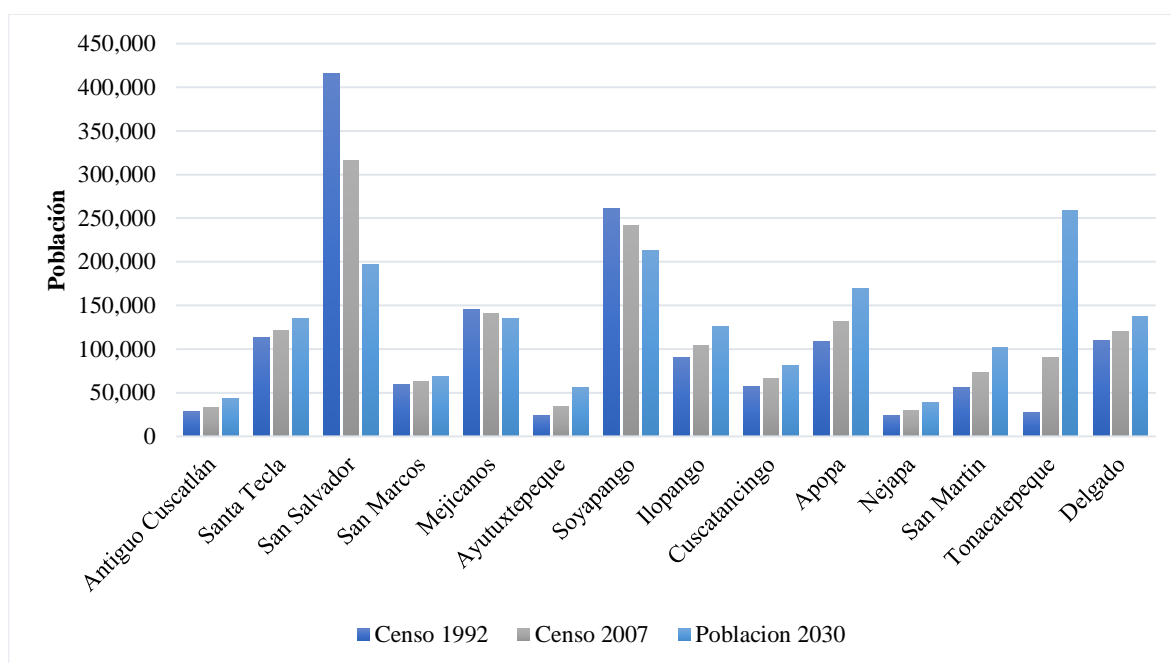
Esta elevada concentración poblacional en el AMSS está demandando mayor cantidad de servicios básicos y vivienda, para segmentos de población con ingresos bajos, medios y altos. Los escasos terrenos urbanizables que existen en el AMSS han aumentado de precio de forma acelerada (Mapas 2 y 3), esto debido a su proximidad a la infraestructura social básica y a los mercados laborales, lo que a su vez aumenta el costo de la vivienda.

Todos estos factores, sumados a ingresos bajos e irregulares, limitan los recursos que los hogares tienen disponibles para pagar una vivienda. Estas condiciones, junto con el elevado nivel de hacinamiento y el establecimiento de nuevos asentamientos en zonas de riesgo, indican que la vivienda de calidad es limitada e inaccesible para los hogares urbanos en situación de pobreza.

Teniendo en cuenta la dinámica poblacional de nuestro país, es claro que en los próximos años crecerá la demanda de vivienda en el AMSS. El déficit cuantitativo es la cantidad total de viviendas requeridas para satisfacer las necesidades de vivienda con base en las tasas de migración y formación de hogares urbanos, pero que no ha sido satisfecha con la oferta actual de viviendas.

Según el Plan Director 2030 (COAMSS; OPAMSS, 2016), la demanda de vivienda en el AMSS crecería a razón de 1,801 familias por año entre 2015 y 2030 (Gráfico 7). Además del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda ya preexistente, implica una demanda importante de generación de nueva oferta de vivienda cuyo precio sea accesible a sectores de ingresos medios y bajos. Un elemento importante de resaltar es que cerca del 70% desea tener una vivienda en la capital, esto representa una mayor demanda sobre el escaso suelo urbanizable de San Salvador y por ende sobre su parque habitacional (ONU-HÁBITAT, 2013).

*Gráfico 7. Proyección de población para el AMSS al 2030*



Fuente. OPAMSS, con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2015. Dirección General de Estadística y Censos.

## B) Nivel de Ingreso de la Población

La demanda de vivienda considera a la población que estando en situación de carencia pueden acceder al mercado, y también a aquellos que quieren mejorar su situación actual. Como bien sostiene Castells ([1974]; 2014) la vivienda depende, en su realización, de las características y objetivos de la industria de la construcción. En un primer nivel, quiere decir esto que, en ausencia de la intervención pública,

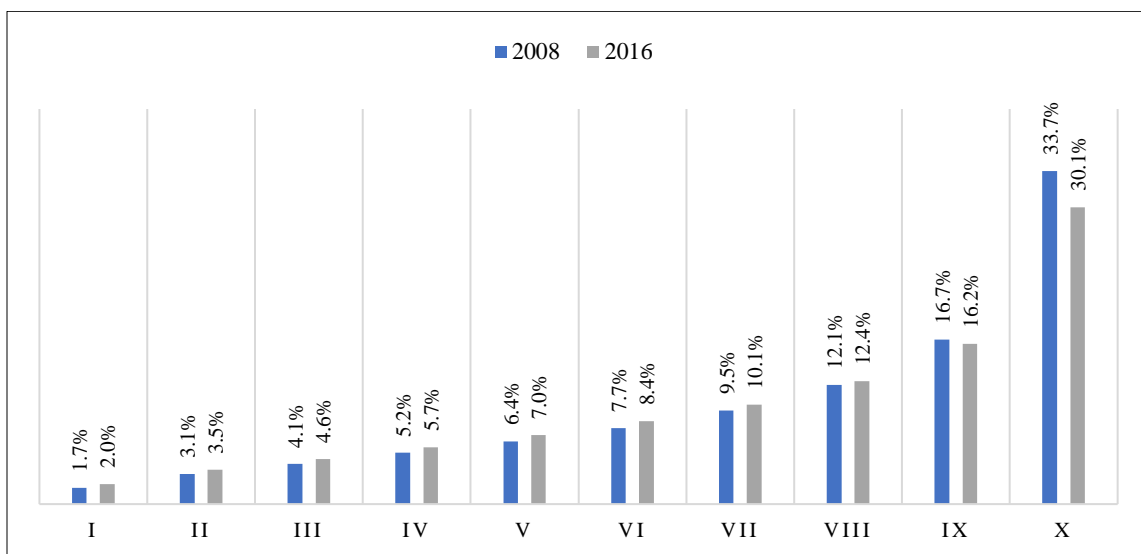
la única demanda efectivamente considerada será la demanda solvente. Desde este punto, y tenido en cuenta los bajos niveles de ingresos de la población salvadoreña, está claro que la construcción privada es incapaz de dar una solución al desequilibrio producido entre demanda y oferta de vivienda. Esto va más allá del tema de la estratificación de la demanda (como tantos bienes y servicios capitalistas) llegando a convertirse en una *no satisfacción de la demanda*.

También el estudio de la ONU-HABITAT (2013), establece que una de las principales razones para la persistencia del déficit habitacional a nivel centroamericano son los bajos ingresos de la mayor parte de la población, factor que les impide cambiar o acceder a vivienda.

Según la DIGESTYC (2019) el ingreso promedio del 90% los hogares salvadoreños eran de \$453.23, no obstante, el último decil genera ingresos que van desde US\$1,286.78 hasta US\$20,018.79. Asumiendo una capacidad de pago equivalente al 25% del ingreso mensual esto resultaría en una disponibilidad mensual para el 90% de la población equivalente a US\$113.31. Esto constituye una de las principales limitantes de acceso a la vivienda en El Salvador.

En el Gráfico 8 se muestra la distribución del ingreso nacional por decil de población para los años 2008 y 2016. Los datos indican que para el año 2008 los primeros 7 deciles, es decir, el 70% de la población se quedaba apenas con un 37.5% del ingreso nacional, mientras que los últimos 3 deciles (30% de la población o de ingresos más altos) con el 62.5% del ingreso. Para el año 2016 la distribución del ingreso nacional reflejó una ligera mejoría, el primer grupo de población recibió el 41.3% del ingreso nacional y el segundo el 58.7%.

*Gráfico 8. Distribución del ingreso por decil de población 2008 y 2016, en porcentaje*



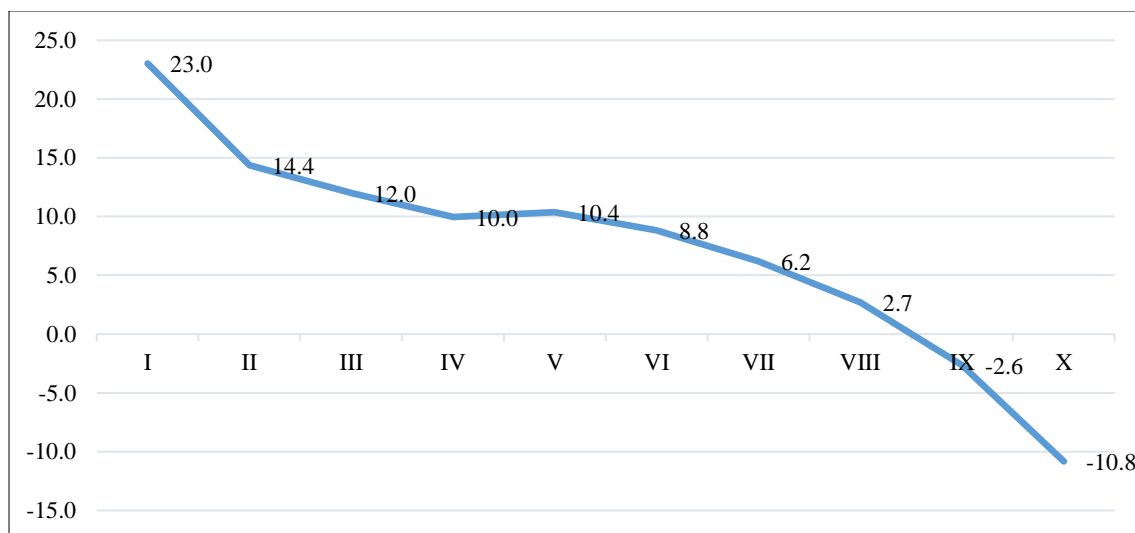
Fuente: Elaboración propia con base en datos de UCA, 2018

Los datos del gráfico 9 muestran el porcentaje de variación en la distribución del ingreso nacional por decil para el período 2008-2016. Los datos reflejan una leve mejoría en la distribución del ingreso nacional entre los primeros deciles de población. El decil I registró una variación del 23%, el decil II un 14.4%, mientras que el decil III un 12%. Sin embargo, los dos últimos deciles o de ingresos altos mostraron una reducción del 2.6% para el decil IX y un 10.8% para el decil X, es decir, el de más altos ingresos. Esta aparente mejoría en los niveles de desigualdad está relacionada con la caída de los salarios y no a la redistribución del ingreso nacional, reforzando la tesis que los bajos ingresos impiden a mayores segmentos de la población de acceder a la propiedad de vivienda.

En el pasado, los subsidios otorgados por medio del Instituto de Vivienda Urbana (IVU), la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA), el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV) mejoraron significativamente el acceso a la propiedad de la

vivienda a empleados en el sector formal. Sin embargo, estos subsidios excluyeron a los trabajadores de bajos e irregulares ingresos del sector informal<sup>35</sup>.

*Gráfico 9. Variación en la distribución del ingreso por decil de población 2008-2016 (en %)*



Fuente: UCA, 2018

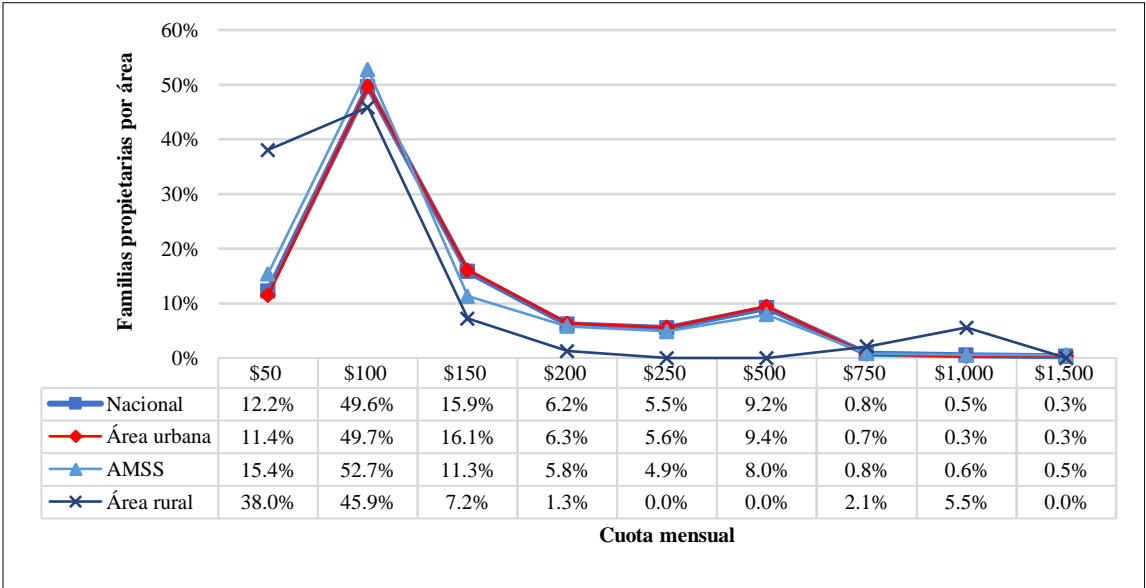
Según ONU-Hábitat, una de las principales razones para la persistencia del déficit habitacional a nivel centroamericano son los bajos ingresos de la mayor parte de la población, los cuales les impiden acceder, mejorar o cambiar su vivienda. En nuestro país, esta situación se refleja en las bajas cuotas mensuales que tanto las familias propietarias como inquilinas tienen capacidad de cubrir.

En el gráfico 10 se presentan las cuotas mensuales que pagan las familias por sus créditos hipotecarios de vivienda por área geográfica. Como se puede observar, el mayor porcentaje de familias pagan entre

<sup>35</sup> En la mayor parte de los países de América Latina, por lo general las políticas de vivienda han sido progresivas, sin embargo, las intervenciones no han llegado a los grupos de menores ingresos. Estos programas gubernamentales de subsidio para la vivienda se centran en la propiedad, mediante el esquema ABC (Ahorro, Bono/subsidio, Crédito). Bajo un esquema ABC, los subsidios para la vivienda se asignan por adelantado y se vinculan a una hipoteca, por lo general de un banco comercial, siempre y cuando los beneficiarios cumplan con ciertos criterios de ahorro o de elegibilidad, lo que significa cubrir un pago inicial mínimo (Banco Mundial, 2018). Si bien este tipo de programas mixtos de financiamiento también podrían ser utilizados para financiar mejoras y ampliaciones de la vivienda, se utilizan con mayor frecuencia para la compra de vivienda nueva. Los subsidios aumentan la asequibilidad para los consumidores y reducen el riesgo para los prestamistas, lo que a su vez crea incentivos para que el sector de la construcción aumente la oferta de nuevas unidades (Bredenoord, Van Lindert, and Smets, 2014).

US\$50 y US\$150 mensual. A nivel nacional, el 77.7% de las familias se ubican en este rango de cuotas, en el área urbana (77.2%), AMSS (79.4%) y en el rural el 91.1%.

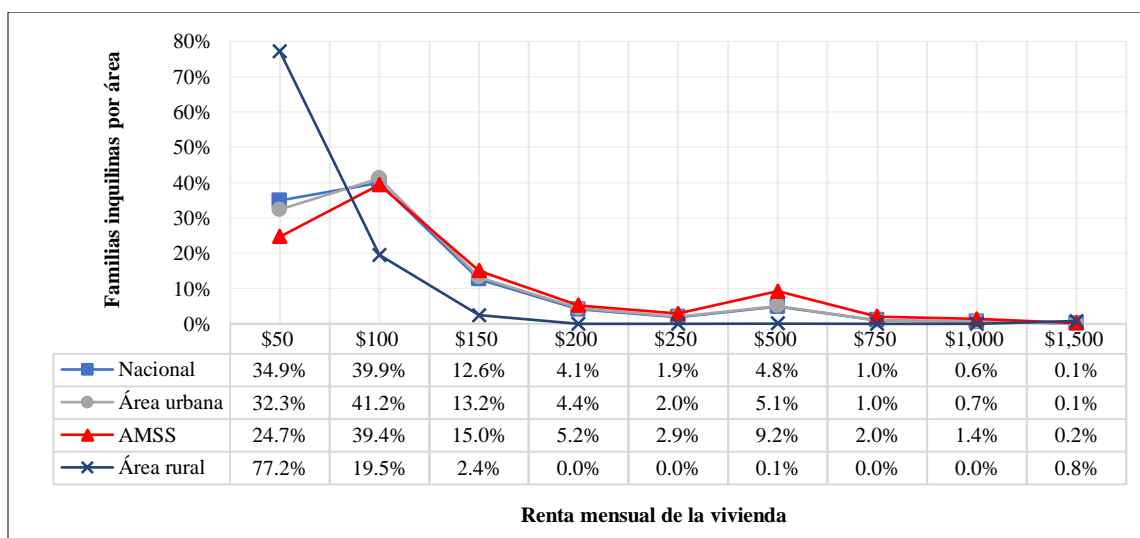
*Gráfico 10. Cuota mensual que pagan las familias propietarias por sus créditos hipotecarios por área, 2018 (familias en porcentaje y cuotas en US\$)*



Fuente: Elaboración propia en base a UCA, 2018

La misma situación ocurre en el caso de los alquileres de vivienda, la mayor parte de las familias pagan cuotas bajas, es decir, entre US\$50 y US\$150. A nivel nacional el 87.4% de las familias se ubica en este rango, en el área urbana representa el 86.7%, mientras que en el AMSS el 79.1% y en la rural el 99.1%.

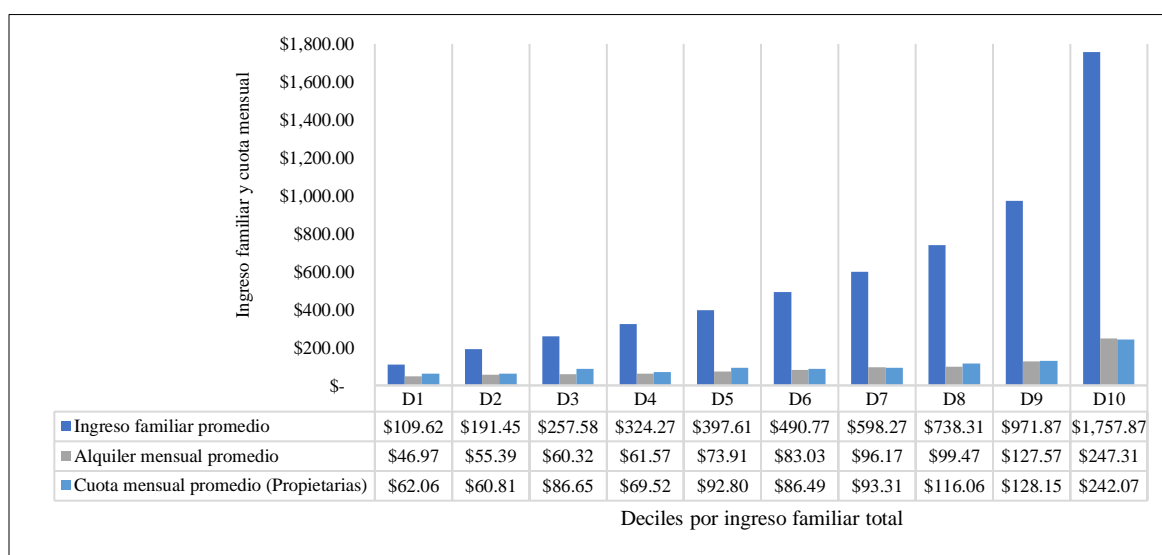
**Gráfico 11. Cuota mensual que pagan las familias inquilinas por área, 2018 (familias en porcentaje y cuota en US\$)**



Fuente: Elaboración propia en base a (DIGESTYC, 2019)

A pesar de que estas cuotas son bajas, representan una proporción importante del ingreso familiar promedio para las familias de menores ingresos. La cuota mensual media representa cerca de la mitad del ingreso familiar promedio para el diez por ciento de familias más pobres (decil 1), pero esta proporción disminuye aceleradamente hasta llegar al decil 10.

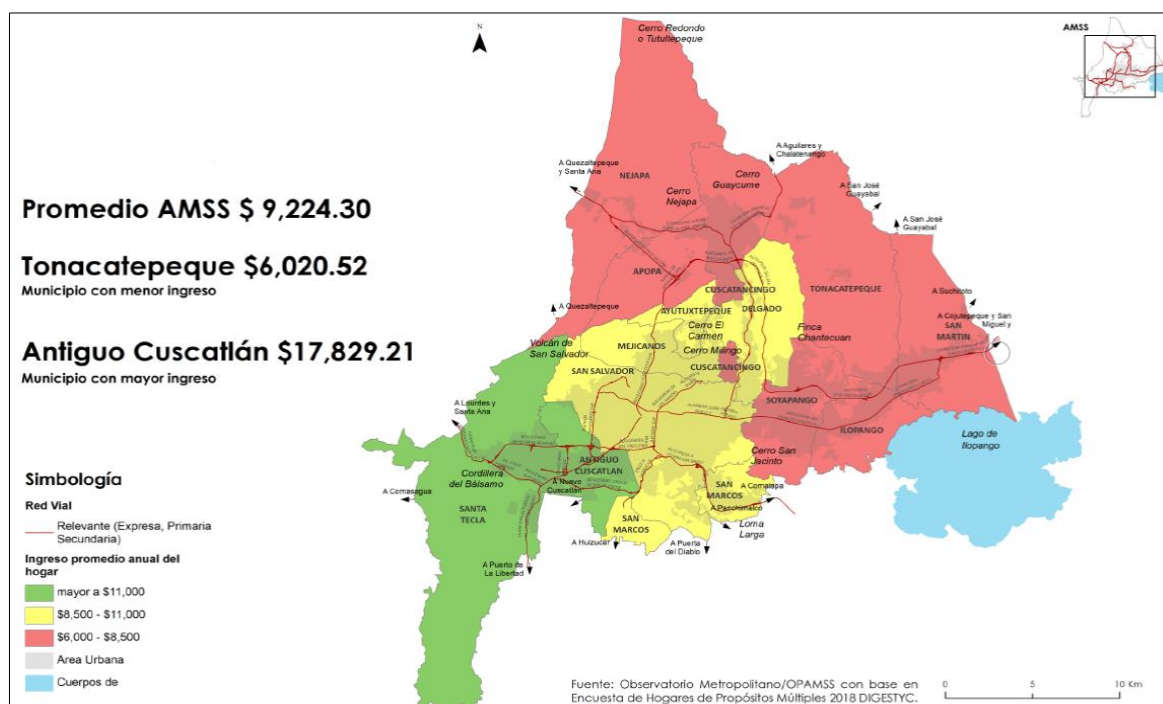
**Gráfico 12. Cuotas mensuales promedio por decil (en US\$), 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a EHPM, 2018



*Mapa 11. Niveles de ingresos en el AMSS (2018)*



Fuente: Documento proporcionado por la OPAMSS (2019)

Según la investigación realizada por OPAMSS, de las 1,801 nuevas familias proyectadas que necesitarían vivienda cada año, por estrato de ingresos se requerirían:

- Ingresos nivel alto = 54 hogares
- Ingresos nivel medio = 396 hogares
- Ingresos nivel bajo = 1,351 hogares

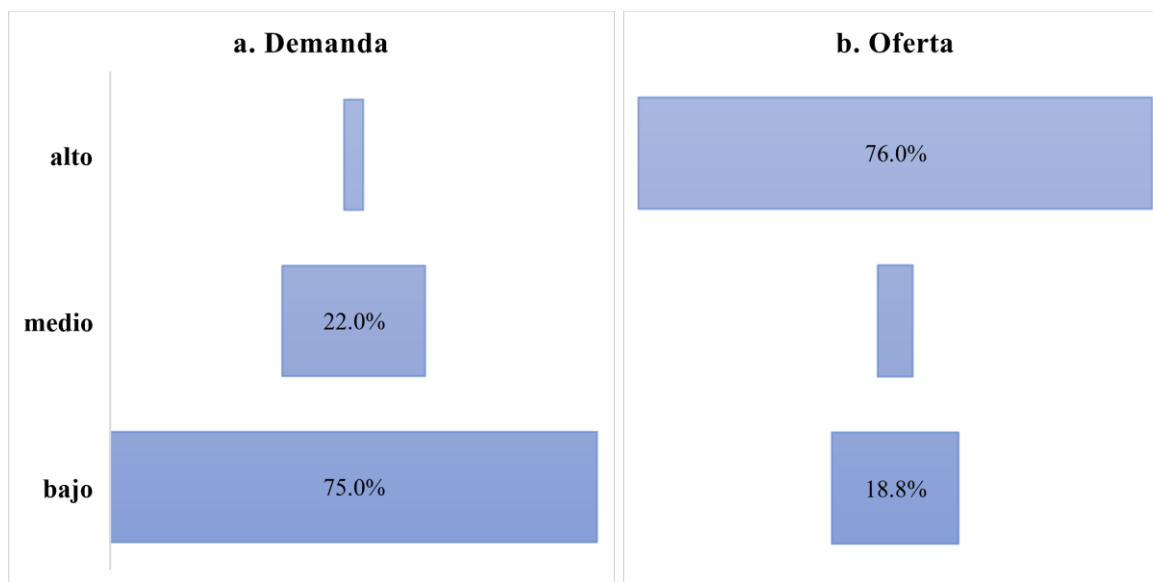
*Tabla 8. Escenario ideal de crecimiento del suelo urbanizable y oferta de vivienda al 2030*

nivel de ingresos (\$)	Préstamo máximo a obtener	# personas	# viviendas	% porcentaje
154 – 571	\$6,332 - \$23,361.31	76,639	20,168	75%
>571 – 2,000	\$28,034.47 - \$81,770.10	22,913	6,030	22%
>2,000 – 10,000	\$102,212.62 - \$408,850.48	3,113	819	3%

Fuente: Funes, B. / OPAMSS (2019)

Sin embargo, según el comportamiento de los permisos de construcción de los últimos 5 años, se han producido en promedio 1,405 unidades habitacionales cada año, de las cuales entre el 72 y 86% se dirigen al estrato de ingresos altos. Básicamente una tendencia de oferta contraria a las características de la demanda (Gráficos 13 a y b).

*Gráficos 13. (a) Demanda anual y (b) Oferta anual de vivienda en el AMSS por nivel de ingreso, en porcentaje (promedio 2014-2017)*



Fuente: Elaboración propia con cálculos de Funes, B. / OPAMSS (2019)

*Tabla 9. Cálculo de proyección de necesidades de vivienda según aumento poblacional e ingresos familiares.*

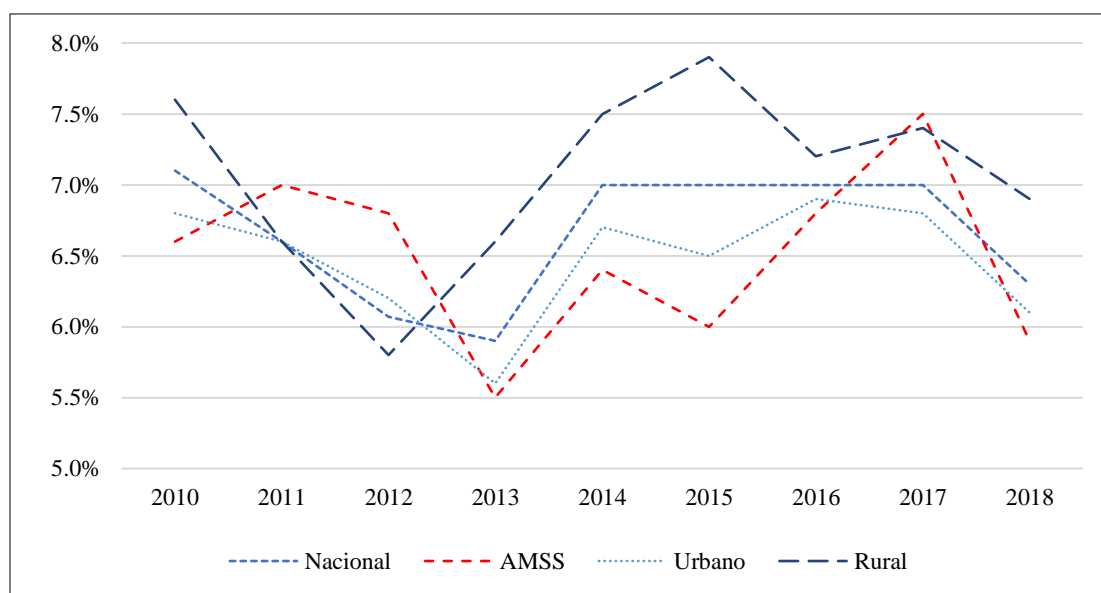
Rango mensual de ingreso familiar	Total de hogares	Total de población	% de hogares	Cuota (capacidad de pago)	Tasa de % anual	Tasa de % mensual	Años plazo	# de cuotas	Préstamo máximo a obtener
\$154.89	446	1,693	24.74%	\$46.47	8.00%	0.67%	30	360	\$6,332.69
\$171.39	47	180	2.62%	\$51.42	8.00%	0.67%	30	360	\$7,007.29
\$228.59	282	1,073	15.68%	\$68.58	8.00%	0.67%	30	360	\$9,345.91
\$285.69	225	856	12.51%	\$85.71	8.00%	0.67%	30	360	\$11,680.45
\$342.79	117	445	6.50%	\$102.84	8.00%	0.67%	30	360	\$14,014.99
\$457.09	150	569	8.31%	\$137.13	8.00%	0.67%	30	360	\$18,688.15
\$571.39	77	293	4.28%	\$171.42	8.00%	0.67%	30	360	\$23,361.31
\$685.69	48	183	2.68%	\$205.71	8.00%	0.67%	30	360	\$28,034.47
\$799.99	29	109	1.60%	\$240.00	8.00%	0.67%	30	360	\$32,707.63
\$999.99	77	291	4.25%	\$300.00	8.00%	0.67%	30	360	\$40,884.64
\$1,500.00	187	712	10.41%	\$450.00	8.00%	0.67%	30	360	\$61,327.57
\$2,000.00	61	232	3.39%	\$600.00	8.00%	0.67%	30	360	\$81,770.10
\$2,500.00	22	85	1.24%	\$750.00	8.00%	0.67%	30	360	\$102,212.62
\$3,000.00	11	43	0.64%	\$900.00	8.00%	0.67%	30	360	\$122,655.14
\$3,500.00	5	19	0.28%	\$1,050.00	8.00%	0.67%	30	360	\$143,097.67
\$4,000.00	3	11	0.17%	\$1,200.00	8.00%	0.67%	30	360	\$163,540.19
\$4,500.00	0	2	0.02%	\$1,350.00	8.00%	0.67%	30	360	\$183,982.72
\$5,000.00	2	6	0.09%	\$1,500.00	8.00%	0.67%	30	360	\$204,425.24
\$5,500.00	0	2	0.03%	\$1,650.00	8.00%	0.67%	30	360	\$224,867.77
\$6,000.00	2	6	0.09%	\$1,800.00	8.00%	0.67%	30	360	\$245,310.29
\$6,500.00	4	14	0.20%	\$1,950.00	8.00%	0.67%	30	360	\$265,752.81
\$7,000.00	1	2	0.03%	\$2,100.00	8.00%	0.67%	30	360	\$286,195.34
\$8,500.00	4	14	0.20%	\$2,550.00	8.00%	0.67%	30	360	\$347,522.91
\$10,000.00	1	3	0.05%	\$3,000.00	8.00%	0.67%	30	360	\$408,850.48
TOTAL	1,801	6,844	100.00%	Fuente: Cálculos de Funes, B. / OPAMSS (2019)					

### C) Características del empleo en el AMSS

El empleo es uno de los principales factores que determina el nivel de acceso que una persona o familia pueda tener para garantizar la propiedad de su vivienda. Para el sistema financiero, es probablemente el más importante, siendo que les permite evitar el deterioro de la calidad de la cartera hipotecaria.

La tasa de desempleo promedio para el período 2010-2018 fue de 6.7% a nivel nacional, 6.5% en el área metropolitana y urbana y, 7.1% en el área rural. La tasa más alta alcanzada en este período se registró en la zona rural en 2015, la cual alcanzó el 7.9%. Como se aprecia en el gráfico 14 las zonas rurales han registrado las mayores tasas de desempleo y es donde los salarios son menores, lo cual se convierte en una limitante para acceder a una vivienda digna. Además de las altas tasas de informalidad en el mercado laboral. Para 2017, las personas en condición de formalidad apenas alcanzaban un 32.6% de la PEA ocupada en el país. En términos de financiamiento, un 67.4% ocupado en el sector informal no podría ser sujeto de crédito hipotecario.

*Gráfico 14. Tasa de desempleo por área geográfica (2010-2018)*



Fuente: DIGESTYC (2019)

#### IV.4. Dinámica de financiamiento para vivienda

La vivienda necesita una inversión inicial tan alta que, por lo general, esta fuera del alcance de la mayoría de la gente. Por lo que se recurre al alquiler o a un crédito hipotecario para adquirirla. *Sin las intervenciones del casero, el sistema de crédito y el Estado, se le negaría acceso al capital a una forma de producción extensa y básica* (Harvey, [1985]; 1990; pág. 235). De hecho, según los cálculos de OPAMSS, el 43.04% de las familias del AMSS no son sujetas de crédito en la banca comercial privada porque tienen ingresos mensuales menores a 2 salarios mínimos.

El agente o *capitalista financiero* interviene también en todo el proceso del esquema básico de formación del precio del suelo urbano expuesto anteriormente, con énfasis en la circulación y el consumo de ambiente construido. En el primer caso, facilita la compra de terrenos y la edificación a través de créditos hipotecarios que vinculan a capitalista constructor o promotor con el usuario final (Harvey [1985]; 1990).

Además, la vivienda es la misma garantía para el préstamo, *lo que significa que debe conservar su carácter de mercancía como un valor de uso material que potencialmente se puede poner en el mercado. Si el deudor no cumple con sus pagos, entonces el que presta debe estar en posibilidad de recuperar la mercancía y ofrecerla en venta en el mercado. La formación de un mercado de segunda mano de muchos artículos del fondo de consumo (casas, automóviles, etc.) es un corolario necesario del financiamiento de la deuda correspondiente a su compra* (Harvey, [1985]; 1990, pág. 235).

Como ya se explicó con anterioridad, el hecho que existan áreas que van degradándose, ya sea por la falta de inversión pública en el mantenimiento del ambiente construido colectivo, sea por los niveles de inseguridad o sea por la opción de mayores niveles de rentabilidad con un tipo de vivienda en desmedro de otra; ha conllevado a que exista -también- una segregación del financiamiento, similar a la segregación espacial existente en el AMSS.

A nivel nacional la participación de las entidades supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y reguladas por el Banco Central de Reserva (BCR) en la cartera de vivienda es muy importante. A través del otorgamiento de crédito para la construcción (corto plazo) y adquisición de vivienda (largo plazo).

En promedio, para el período 2012-2018, la cartera de vivienda representó el 21.6% de la cartera total de crédito de estas instituciones. El rubro de adquisición de vivienda captó el 19.9% de los recursos, el de refinanciamiento el 1.1 % y el de construcción de vivienda un 0.6%.

En la Tabla 10 se observa un crecimiento del rubro construcción superior a adquisición o refinanciamiento. En los últimos dos años el sector de la construcción vio incrementada su participación en el crédito al pasar de US\$75.2 millones en 2017 a US\$126.7 millones en 2018 y se espera que para el 2019 su participación sea mucho mayor.

*Tabla 10. Crédito otorgado por las Instituciones Financieras Reguladas al Sector de Vivienda*

<b>Año</b>	<b>Adquisición de Vivienda</b>	<b>Refinanciamiento de Vivienda</b>	<b>Construcción de Vivienda</b>	<b>Total Vivienda</b>	<b>Total Cartera de Crédito</b>	<b>Participación Vivienda en Total</b>
<b>2012</b>	2,146,328.11	149,904.40	77,559.21	2,373,791.72	9,879,107.38	24.0%
<b>2013</b>	2,245,538.13	143,710.61	69,888.91	2,459,137.65	10,678,939.84	23.0%
<b>2014</b>	2,332,488.30	135,176.47	59,819.01	2,527,483.79	11,272,126.17	22.4%
<b>2015</b>	2,392,806.47	129,224.02	52,351.34	2,574,381.83	11,798,622.83	21.8%
<b>2016</b>	2,423,297.75	124,350.47	57,784.58	2,605,432.81	12,440,468.74	20.9%
<b>2017</b>	2,466,819.96	126,218.96	75,184.57	2,668,223.50	13,038,513.36	20.5%
<b>2018</b>	2,483,399.18	125,517.05	126,663.23	2,735,579.47	13,827,756.52	19.8%
<b>Var.</b>	<b>15.7%</b>	<b>- 16.3%</b>	<b>63.3%</b>	<b>15.2%</b>	<b>40.0%</b>	<b>- 17.7%</b>

Fuente: SSF (2019)

Los 14 bancos comerciales constituyen las principales fuentes de financiamiento para el sector vivienda con más del 94% del total durante el período 2012-2018, representando en promedio US\$2,414.8 millones. Los 7 bancos cooperativos financiaron un 5.4% del total, con un promedio de

US\$138.3 millones, mientras que las 4 Asociaciones de Ahorro y Crédito (SAC) financiaron solo el 0.4% lo que representó en promedio US\$10.4 millones (Tabla 11).

*Tabla 11. Participación de las Instituciones Financieras Reguladas en el Crédito Total de Vivienda, en US\$, 2012-2018*

Año	Bancos Comerciales		Bancos Cooperativos		Asociaciones de Ahorro y Crédito		Total Vivienda
	Saldos	%	Saldos	%	Saldos	%	
<b>2012</b>	2,249,071.3	94.7	112,188.4	4.7	12,532.0	0.5	2,373,891.2
<b>2013</b>	2,318,701.1	94.3	128,186.4	5.2	12,250.1	0.5	2,459,237.2
<b>2014</b>	2,376,691.3	94.0	137,397.6	5.4	13,394.9	0.5	2,527,583.3
<b>2015</b>	2,422,889.6	94.1	141,432.6	5.5	10,059.6	0.4	2,574,481.4
<b>2016</b>	2,454,990.9	94.2	142,558.5	5.5	7,883.4	0.3	2,605,532.5
<b>2017</b>	2,507,548.6	94.0	152,869.9	5.7	7,805.1	0.3	2,668,323.2
<b>2018</b>	2,573,444.1	94.1	153,186.8	5.6	8,948.6	0.3	2,735,679.1
<b>Var.</b>	<b>14.4</b>	<b>- 0.7</b>	<b>36.5</b>	<b>18.5</b>	<b>- 28.6</b>	<b>- 38.0</b>	<b>15.2</b>

Fuente: SSF (2019)

En la mayoría de las entrevistas realizadas a la banca comercial y al sistema público de financiamiento de vivienda, se determinó que el financiamiento de vivienda nueva está concentrado en ciertas zonas de gran plusvalía en San Salvador, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán. No hay crédito de la banca comercial privada hacia zonas de la periferia sur oriente del AMSS.

Los plazos de éstos varían entre 20 y 30 años, requieren un pago inicial de entre el 5 y el 20 por ciento y cuentan con tasas de interés de entre el 8 y el 12 por ciento. Estos términos son favorables para los usuarios de ingresos medios y altos dados sus gastos habituales en vivienda, pero representan una carga importante para los hogares pobres. Los grupos de bajos ingresos dependen del ahorro, préstamos informales o microcréditos para la mejora y expansión de su vivienda.

El financiamiento hipotecario se concentra en los grupos de mayores ingresos, mientras que los de menores acceden al financiamiento para la vivienda a través de los ahorros personales, las remesas, las cooperativas de crédito y las fuentes de microfinanciamiento (Banco Mundial, 2016).

Históricamente, una IF relevante para la financiación de la compra de vivienda ha sido el **Fondo Social para la Vivienda (FSV)**. Históricamente, este había financiado vivienda del segmento de bajo costo o de interés social<sup>36</sup>, sin embargo, en la última década ha incursionado en el financiamiento de apartamentos y viviendas hasta por un monto de US\$150,000.

Sólo el Fondo Social para la Vivienda cubre la demanda de menores ingresos. Según datos compartidos por el FSV, en 2019 se otorgaron de cerca de 700 créditos de vivienda nueva por un monto total de US\$22 millones (US\$31,000 en promedio por crédito) y se otorgaron alrededor de 5,000 créditos de vivienda usada por un monto total de US\$70 millones (\$14,000 en promedio por crédito).

Como se aprecia en el gráfico 15, el FSV cuenta con una importante cartera de recursos financieros colocados en el rubro de vivienda, la mayor parte de ellos destinados a apoyar a familias de bajos ingresos, aunque los montos máximos autorizados por el FSV están orientados más bien a otro segmento de la población, es decir, familias de ingresos medios y altos. Al mes de septiembre de 2019 el FSV registró un saldo en su cartera de vivienda de US\$959.6 millones, lo que representa un 18% más respecto al 2010 (US\$146.2 millones).

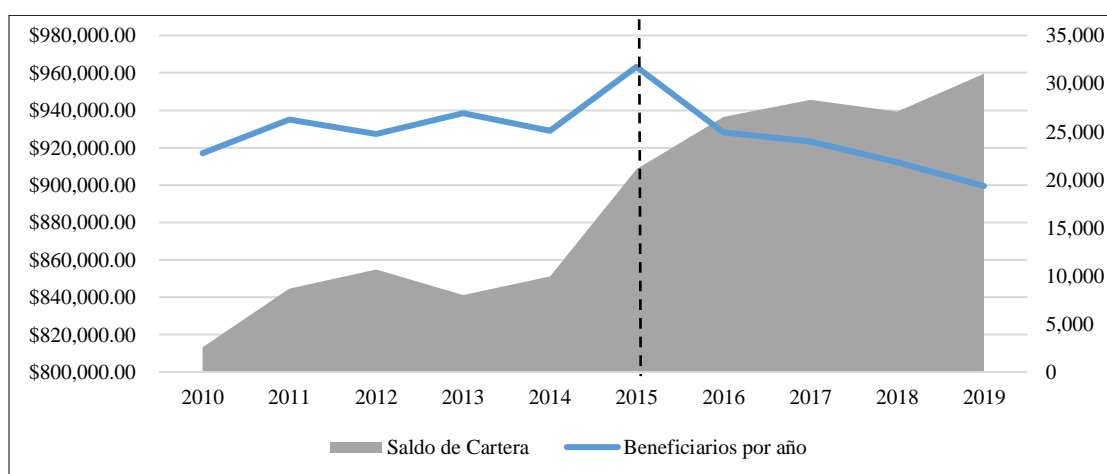
Se distinguen en el gráfico dos períodos en el financiamiento otorgado por el FSV. Entre 2010 y 2015, los montos de créditos crecieron un 11.7% y beneficiarios aumentaron un 39.4%. Mientras que, entre 2016 y 2019, los beneficiarios (con nuevos créditos) han decrecido 39.1% con respecto a 2015, sin embargo, los montos han seguido aumentando a una razón promedio de 5.6% entre 2015 y 2019.

---

<sup>36</sup> Debido al aumento del salario mínimo en El Salvador, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) ajustó en 2018 el monto en el precio de la vivienda de interés social de \$32,200 a \$38,900.



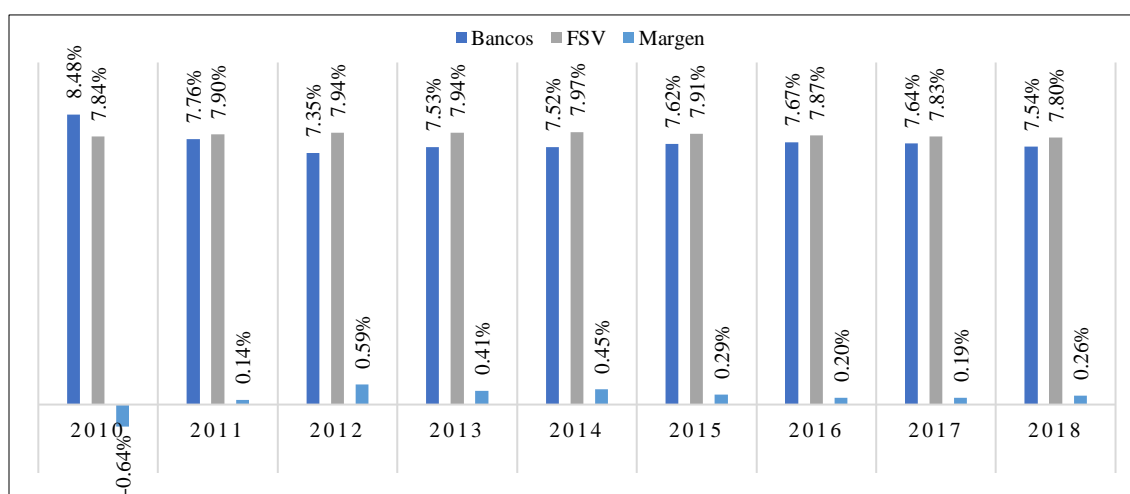
**Gráfico 15. Saldo de cartera de crédito para Vivienda y beneficiarios por año del FSV**



Fuente: FSV (2019)

Un elemento importante de resaltar es el diferencial que existe entre las tasas de interés que cobran los bancos comerciales por los créditos de vivienda y el FSV (Gráfico 16). Pese a que los recursos del FSV están destinados a favorecer a las familias de más bajos ingresos, éstos son más caros. Durante el período 2010-2018 en promedio las tasas de interés del FSV superaron a las de los bancos en un 0.21%. Sin embargo, el FSV dispone de programas de vivienda con tasas de interés muy por debajo de las de mercado. Para casas nuevas de hasta de US\$25,000 la tasa de interés es del 4% y para casas recuperadas en zonas de violencia la tasa es del 3%.

**Gráfico 16. Tasas de Interés Activas para Créditos de Vivienda (Bancos Comerciales y FSV) 2010-2018**



Fuente: SSF (2019) y FSV (2019)

Además del FSV, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) es otra entidad financiera pública que funciona como banca de segundo piso, cuyo objetivo fundamental es *facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos el acceso al crédito, específicamente aquellos hogares cuyo ingreso mensual no sobrepasa los cuatro salarios mínimos* (FONAVIPO, 1992; 2001).

Asimismo, FONAVIPO por medio de su Programa de Contribuciones otorga subsidios (contribuciones) para construcción y mejora de vivienda, desarrolla proyectos habitacionales de interés social y los comercializa, además ofrece asesoría legal y legalización de soluciones habitacionales a la población sujeto de la institución. Sin embargo, en los últimos 6 años sólo ha promovido un proyecto de vivienda de interés social: “Casa para todos”.

FONAVIPO, cuenta con 26 años de existencia, desde junio de 1992 a diciembre de 2018, con una inversión histórica de US\$750.1 millones a través de sus programas de créditos, de contribuciones, legalizaciones, asistencia jurídica, gestión social y el desarrollo de proyectos habitacionales.

Finalmente, existen otros oferentes de financiamiento que atienden a grupos de bajos ingresos como las Microfinancieras, ONGs y Fondos Comunitarios. Esta población depende del ahorro, préstamos informales o microcréditos para la mejora y expansión de su vivienda. Mientras que el financiamiento hipotecario se concentra en los grupos de mayores ingresos. La mayoría de los grupos de menores ingresos acceden al financiamiento para la vivienda a través de los ahorros personales, las remesas familiares, las cooperativas de crédito y las fuentes de microfinanciamiento.

Ante este panorama, la última sección se ocupa de las razones por las que la construcción de vivienda social ha representado desde la instauración del capitalismo industrial una crisis sin resolver.

#### IV.5. La crisis de la vivienda de interés social en el AMSS

Como ya se expuso anteriormente, existe una dependencia de la disponibilidad y de los precios de los terrenos por construir, así como de la especulación territorial que deriva de ello. Por un lado, según Castells, el déficit de vivienda asegura la posibilidad de realización del terreno, y esto, con un importante “*superbeneficio*” (o plusvalía extraordinaria) que el déficit habitacional y de suelo urbanizable se incrementa; y por otro lado, la demanda, que privilegia localizaciones determinadas, socialmente valorizadas y/o funcionalmente deseables.

De esta forma, se obtiene una renta del suelo muy elevada y las implicaciones para la producción de vivienda (sobre todo, vivienda social) son muy graves: por una parte los costos aumentan en la misma proporción, sin más justificación que estos beneficios especulativos; por otra, ante esta tasa de “superganancia” de estas inversiones, los propietarios prefieren no vender o vender sólo a precios tales que no pueden pagar a menudo más que capitalistas industriales, inmobiliarios o financieros que compran con una finalidad *superespeculativa*. Esto provoca un círculo vicioso de escasez de terrenos y el reforzamiento del déficit habitacional.

A esta espiral especulativa que se ha asistido en la última década en el AMSS, la ha acompañado una “producción” de vivienda en penuria, como la llama Castells. Según los cálculos de OPAMS, cada año el AMSS produce al menos 612 hogares que son obligados a autogenerar vivienda en condiciones de ilegalidad, pobreza e inseguridad.

La producción privada de vivienda “social” es muy limitada, prácticamente nula. Todos los constructores y desarrolladores entrevistados manifestaron que el riesgo de construir vivienda social es muy alto y la tasa de rentabilidad muy baja, por lo tanto, los incentivos que tienen para invertir y que se evidencian en el gráfico 14b son prácticamente nulos. Si no se genera una intervención pública masiva, los perjuicios derivados de esta dinámica solo tenderán a profundizarse.

Esta situación mantiene el déficit habitacional, retrasa cualquier iniciativa pública para solventarla y demanda una plusvalía extraordinaria en cada operación de compra – venta de vivienda. Todo avance en la construcción de vivienda social ha sido superficial en el AMSS, aunque nuevas tecnologías y métodos de construcción hayan bajado los costos de fabricación, muchas veces esto ha sido a costa de menor calidad del hábitat.

También se ha generado un espiral de concentración bajo la forma de *joint venture* de las empresas constructoras para hacer frente a estas “limitaciones” de construir vivienda social. Sin embargo, ni nuevas de técnicas construcción ni las alianzas entre empresas privadas han sido suficiente para responder al creciente déficit cualitativo y cuantitativo y a la segregación socio-espacial.

Esto ha obligado a que organismos no gubernamental nacionales e internacionales intenten dar respuesta la crisis de vivienda social en El Salvador. Un caso emblemático lo constituye la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) que empezó a trabajar en el tema de vivienda social en 1968 en todo el territorio salvadoreño. El *know-how* acumulado del sector a lo largo de 52 años los convierten en referentes y autoridad en la temática. En la entrevista sostenida con su Directora Ejecutiva, ellos registran un déficit a nivel nacional de 1.3 millones de hogares sin vivienda “digna” básica, es decir con ausencia de uno o más de los equipamiento mínimos como agua domiciliar, riesgo al desalojo o impactos climatológicos, inseguridad en la tenencia de la tierra, hacinamiento, entre otros.

La mayor parte de la población salvadoreña vive en mesones, tugurios, lotificaciones o en el área rural. Para ellos, incluso tomando en cuenta la época del Estado más intervencionista, nunca ha existido una política pública en la dimensión del problema. Nunca ha habido una intervención proporcional al déficit histórico. Como se planteó en la justificación de nuestra investigación, el presupuesto dedicado a vivienda ha oscilado históricamente entre el 0.1% y el 0.5% del PIB.

El 70% de la familias que viven en esta situación de “vivienda en penuria” sobreviven con menos de 2 salarios mínimos. Para este grupo no existe ningún programa público y mucho menos privado que asegure su acceso a vivienda. Inclusive el último programa en la presidencia de Mauricio Funes (2009-2014) “Casa para todos”, consistente en un diseño llave en mano fue una oferta diseñada sin tener en cuenta la demanda. Y las viviendas que se generaron no fueron colocadas entre las familias más necesitadas, y acabaron siendo compradas por profesionales jóvenes de zonas de menores ingresos y por salvadoreños residentes en Estados Unidos que compraban hasta dos unidades a la vez para sus familiares en El Salvador.

En términos de suelo urbanizable, FUNDASAL sostiene que existe un desperdicio de suelo provocado por un Estado permisivo y débil que cede y facilita la acción de los agentes privados y otorga permiso, por ejemplo, para el uso de suelo caro como parqueo. Además, existen desde el terremoto de octubre de 1986, 13 edificios de la administración pública quebrados que pudieran ser demolidos y utilizados para la construcción apartamentos autogestionados por el modelo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que tiene aprobado desde hace ya 13 años un préstamo de la Cooperación Italiana para el Desarrollo dirigido a este modelo cooperativista en rescate del Centro Histórico del AMSS, que no ha podido ser canalizado a través de las autoridades gubernamentales por no contar con instrumentos jurídicos que otorguen suelo en propiedad colectiva (sólo individual) ni bajo la figura de ayuda mutua.

Ambos casos muestran la falta de iniciativa, instrumentos y capacidad institucional para trascender a nuevas formas de propiedad y a dar respuesta desde la administración pública a la problemática de vivienda. Y, a la vez, la anuencia a allanar el camino de la inversión privada que privilegia el sistema capitalista neoliberal de intercambio mercantil de bienes, incluso aquellos que constituyen derechos fundamentales, como la vivienda.

## V. Conclusiones

El objetivo que perseguía esta investigación era analizar las dinámicas de circulación del capital en el mercado inmobiliario en el Área Metropolitana de San Salvador y su influencia en la configuración de la política urbanística del Estado Salvadoreño y en la provisión privada y pública de vivienda en la última década.

Para ello, se plantearon cuatro grandes áreas para la consecución de dicho objetivo. Por un lado, caracterizar los diversos actores que intervienen en la actividad económica de la construcción privada de vivienda desde el enfoque de cadena de valor. Luego, examinar la evolución de la intervención de las instituciones y políticas públicas en los eslabones que conforman dicha cadena, con énfasis en el período post crisis 2008.

En tercer lugar, identificar los conflictos y contradicciones entre actores a lo largo de la cadena de valor y su consecuente impacto sobre la producción de vivienda destinada al mercado y de vivienda de interés social. Y, finalmente proponer elementos de análisis a tener en cuenta por los planificadores estatales en la toma de decisiones encaminadas a resolver el problema de la vivienda social en el Área Metropolitana de San Salvador.

Procedemos a desglosar los principales hallazgos de esta investigación, a dilucidar sus causas profundas y a proponer rutas de intervención desde la política pública y las necesarias reformas jurídicas que deberán producirse en El Salvador si se quiere asegurar que, progresivamente, se responda al grave déficit de vivienda que ha sido un efecto de la organización capitalista de la producción inmobiliaria del AMSS y del territorio nacional.

Es abundante la literatura que hace referencia a la distinción entre los terratenientes y los capitalistas constructores o desarrolladores inmobiliarios porque debería de tratarse de agentes distintos. Este es el primer hallazgo relevante para el caso salvadoreño: los más grandes desarrolladores inmobiliarios

actuales son herederos históricos de las tierras, antes agrícolas, colindantes al perímetro metropolitano (Grupos empresariales como Urbánica Desarrollos Inmobiliarios, Agrisal, Bolívar son representantes de las familias Dueñas, Meza Ayau y De Sola).

Desde las instituciones estatales, se posibilitó la transformación del uso de suelo una y otra vez, a conveniencia. No importó si era reserva forestal, si eran zonas con grandes capacidades de captación de agua, si su urbanización provocase impermeabilización de reservorios que a futuro serían proveedores de agua del gran San Salvador.

Los gobiernos centrales y locales de turno se dedicaron a normar y a institucionalizar esta práctica, de la misma forma que lo hicieran en el período previo al modelo agroexportador al expropiar las tierras ejidales y comunales de indígenas y campesinos e inscribirlas como propiedad privada a nombre de estas familias.

Luego hay otro grupo de desarrolladores inmobiliarios. Aquellos que no contaban con tierra “heredada”, pero si poseían la suficiente reserva de liquidez proveniente de actividades empresariales ligadas al comercio y a la banca, entre otras, que lograron adquirir grandes cantidades de suelo con vocación urbanizable, dentro del AMSS y las zonas periféricas al Gran San Salvador, a precios bajísimos, muchas veces sin equipamientos mínimos. Sin embargo, con el paso del tiempo, mediante negociaciones bilaterales con las instituciones públicas ligadas a la provisión de infraestructura urbana, consiguieron que el gobierno de turno invirtiera con fondos estatales en el equipamiento y revalorización de estas áreas, antes relegadas.

El mecanismo se mantiene hasta hoy: el desarrollador (que, además, es terrateniente) participa en la definición de los planes urbanísticos de desarrollo de las municipalidades y conoce de primera mano las inversiones públicas proyectadas a corto, mediano y largo plazo. Es quien lidera la iniciativa de proyectos de gran envergadura: residenciales, zonas de desarrollo comercial, etc. Define los “canjes” y el Estado, bajo el gobierno central o municipal de turno accede, porque carece de recursos

financieros para realizar por sí mismo el desarrollo inmobiliario que generará “fuentes de empleo directas e indirectas”, “plusvalía para la zona”, “paisajes renovados”, etc. Además, puede canjear la construcción o remodelación de escuelas, parques, mercados, terminales de buses. Inclusive la perforación de pozos y la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas. Todo lo que el gobierno de turno necesita hacer y no puede. No puede por falta de recursos financieros.

Aquí nos detenemos porque al desentrañar la lógica del funcionamiento del capital, en general, y del capital inmobiliario, en particular, encontramos un común denominador: estados permisivos, débiles y financieramente limitados. La inversión pública necesita una fuente de financiamiento: ingresos propios o deuda.

Históricamente en El Salvador, la única época donde se recaudó hasta el punto de presentar superávit fiscal fue la década del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, donde los impuestos a la exportación del café coadyuvaban para la inversión pública récord en infraestructura en la historia moderna de El Salvador: carreteras, puertos, alumbrado eléctrico, acueductos y alcantarillados. Un estado proveedor de bienes y servicios: seguridad social, canasta básica asequible, ¡vivienda social! Fue posible gracias a una importante tributación que provenía de las extensas ganancias que dejaba la actividad agroexportadora del café.

Esa “época de oro” tuvo su ocaso hacia finales de la década de 1970 y terminó debilitarse en 1980 durante la guerra civil. Pero el jaque definitivo a algún vestigio de ese modelo de estado interventor e inversor se fraguó a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, con la implementación del modelo neoliberal.

El Salvador fue uno de los alumnos destacados del Consenso de Washington y de los “*Chicago Boys*”. Las profundas reformas que conllevaron la privatización de los activos públicos estratégicos, la liberalización del comercio exterior, la abolición de los impuestos directos y el consecuente achicamiento del aparato estatal, profundizaron la espiral de endeudamiento público, la dependencia



de importaciones, los flujos migratorios internos (rural – urbano) y externos (hacia Estados Unidos), la tercerización económica y el abandono del sector agrícola.

Las ciudades, que ya habían experimentado las consecuencias de los desplazamientos forzados a causa de la guerra civil, recibieron una segunda ola migratoria debido a la crisis del agro y al crecimiento de una economía informal. Los asentamientos informales crecieron, la construcción urbana tomó la forma de *clústers* cerrados en forma de guetos para “protegerse” de los brotes delincuenciales de estas zonas degradadas, agravando aún más la segregación socioespacial. Toda la ciudad se volvió disfuncional.

Lo que ha sucedido es un fenómeno “bola de nieve”, similar a un círculo perverso que se agrava aún más. Los representantes de los grandes capitales, que han llegado al poder político a través de partidos que han velado por sus intereses de clase, dismantelaron la capacidad financiera e institucional del Estado a través de la reducción al mínimo de la tributación y cualquier compensación económica que reduzca sus tasas de ganancias extraordinarias. Pero no hay que confundirse, el Estado ha seguido invirtiendo en infraestructura pública, pero a base de deuda. Deuda creciente y ahora básicamente insostenible.

Más aún, el Estado ha invertido donde los grandes capitales han priorizado sus zonas de desarrollo y generación de plusvalías. En desmedro de otras zonas, cada vez más degradadas e inseguras, donde sus habitantes han perdido inclusive la inversión de toda una vida al ver cómo -con el paso del tiempo- sus activos inmobiliarios se devalúan en vez de revalorarse.

¿Por qué el Estado no ha invertido en estas zonas? De nuevo, no ha contado con los recursos necesarios para ello ni con la priorización de los gobiernos de turno para emprender inversiones públicas clave en temas como abastecimiento de agua, mejoramiento de carreteras y calles secundarias, dotación de equipamientos recreativos, sanitarios y educativos, entre otros.

La eterna queja de las gremiales empresariales de la dilación en las factibilidades y permisos de construcción obedece no sólo a un tema burocrático, sino a la incapacidad real de soporte de los equipamientos urbanos para autorizar, por ejemplo, abastecimiento de agua en una zona impermeabilizada y con necesidad de inversiones en sistemas de acueductos y alcantarillados. Pero, a los capitalistas inmobiliarios esto no los detiene.

Ellos se agrupan bajo la forma de “alianzas estratégicas”, realizan las inversiones en conjunto para resolver la falta o la limitación del equipamiento urbano que limita la realización de su inversión y simplemente trasladan los costos de dicha inversión a los usuarios finales que van a adquirir estas viviendas al precio de mercado que los mismos desarrolladores van determinando con base en su tasa de ganancia y a la espiral especulativa en torno a las zonas donde generan sus desarrollos inmobiliarios. Es significativa la capacidad que el sector privado ha tenido para encontrar nuevos circuitos de reinversión de excedentes en un país como El Salvador con una capacidad de demanda muy limitada.

Justamente, otro hallazgo de la investigación es respecto a la demanda “solvente” que puede comprar vivienda bajo las condiciones actuales del mercado. Los datos arrojan que la oferta actual de vivienda es inversamente proporcional a la demanda. Los desarrolladores tienen al menos un quinquenio de dirigir su oferta hacia el segmento de ingresos altos, al punto que tres cuartas partes (74%) de las 1,400 unidades que se producen año con año se encuentran en el rango de precios de \$102,000 a \$408,000. Esta es adquirida en un 40% por inversionistas que no utilizarán las viviendas para habitación, sino como reserva de valor u otros usos. Según los entrevistados, este segmento de la demanda no se ha saturado y creen que no experimentará saturación a corto plazo. Mientras tanto, la producción de vivienda social, al menos en el Área Metropolitana de San Salvador, no ha sobrepasado el 14% del total producido en los últimos 5 años.

Las razones nuevamente se encuentran a la base de las consecuencias del mismo modelo económico neoliberal implementado. Lo expuesto por los constructores y desarrolladores inmobiliarios incluyen el alto riesgo y la baja rentabilidad de construir vivienda social. Desentrañemos esta afirmación.

El alto riesgo incluye aspectos como: (a) zonas de alto índice delincucional, por lo tanto, la inversión peligra o se encarece por la extorsión; (b) la población en esta zonas se encuentra generalmente en el actividades informales por lo que no es sujeta de crédito en el sistema financiero, por lo tanto, existe el peligro de que las vivienda no se vendan o acumulen inventarios sin colocarse y (c) el sistema financiero no presta a corto plazo a los constructores en dichas zonas -de nuevo- por el alto riesgo de no recuperar la inversión.

Por su parte, la baja rentabilidad se debe principalmente a que: (a) debe construirse en zonas periféricas con limitados equipamientos urbanos, ya que en la ciudad el suelo es muy caro, por lo tanto, exige niveles de inversión muy altos que no serán recuperados en el precio de la vivienda porque la demanda no puede cubrirlos; (b) se debe construir una gran cantidad de viviendas para que la inversión en infraestructura pueda ser “diluida” en el precio de las viviendas y hay escasez de suelo urbanizable para construir en horizontal; y (c) los índices de edificabilidad son bajísimos en la periferia de la ciudad por lo que construir en vertical sería demasiado “costoso” por la compensación económica de añadir pisos a las edificaciones.

La priorización de aspectos economicistas tiende a hacer que las motivaciones y los objetivos que responden a una lógica no económica, como es el caso de los relativos a la justicia social o a la preservación del equilibrio ecológico, progresivamente pierdan viabilidad.

Estos señalamientos en realidad obedecen a causas estructurales: Segregación socioespacial y exclusión que ha disparado los índices delincuenciales; modelo económico que ha erosionado el empleo formal y relegado a dos terceras partes de la población a actividades informales; instituciones estatales débiles y desfinanciadas debido a la inexistencia y supresión de mecanismos impositivos y

compensatorios para recuperar las plusvalías de la misma inversión pública; que, a su vez, conlleva a la poca capacidad de hacer frente a las necesidades de inversión en equipamientos urbanos. Todo es un círculo perverso, con efecto bola de nieve, cada vez más profundo y más extensivo.

Los intentos desde la política urbana han sido y serán insuficientes para responder a la envergadura de la problemática que ha llegado a límites, evidenciados con mayor gravedad durante el confinamiento de la pandemia por Covid-19 durante todo el año 2020. Altos índices de hacinamiento, mayor prevalencia de la enfermedad en zonas populosas y degradadas, escasez de agua potable y sistemas de saneamiento, centros asistenciales lejanos y limitados. Todas las falencias del modelo económico actual se materializan en la ciudad.

Ha llegado la hora de reconocer que cualquier iniciativa pública que no tome en cuenta todas las causas estructurales e intente revertir sus efectos será un ejemplo fallido más en el abordaje de la compleja política urbana. Sin embargo, dada la organización de la economía capitalista, la solución para la crisis de la vivienda (por mencionar una) no vendrá desde allí.

El Estado se ha comportado hasta hoy como un “cómplice” del empresarismo urbano presentándose como mero facilitador y promotor de la actividad económica, asumiendo los riesgos y garantizando la rentabilidad del capital privado. Incluso, llevando a cabo prácticas predatorias y de desposesión, en palabras de Harvey, que pueden incluir desplazamientos y relocalizaciones forzosas o indirectas a través del mercado, a través de desalojos o políticas de control represivo del espacio público. En realidad, lo que ha existido es una expoliación del espacio público por parte del capital inmobiliario acuerpado por el Estado.

Como bien menciona Castells, solo la resistencia de la sociedad civil organizada logrará conquistar cambios graduales. Por ejemplo, alternativas locales de tipo colaborativo como las cooperativas de vivienda por ayuda mutua puede representar una opción para segmentos de la población que no pueden acceder a vivienda, siempre que sea acompañada por cambios en la legislación que reconozca

la propiedad colectiva y deje de entronizar únicamente a la propiedad privada individual como única vía para el otorgamiento de permisos o factibilidades para la construcción.

Otra demanda desde la sociedad civil deberá ir encaminada en concretar instrumentos de compensación económica para recuperar plusvalía y poder reinvertir en zonas relegadas del desarrollo. Además de contar con mecanismos fiscales como el impuesto predial que impida la acumulación de suelo urbanizable ocioso en pocos desarrolladores.

Debe existir un plan nacional de uso de suelos y no dejar a discreción de los gobiernos locales su modificación. Estas suelen ser el eslabón más débil de los estados y dado sus bajos ingresos y recursos, aceptan fácilmente “canjes” por parte de los desarrolladores que suelen generar más perjuicio que beneficio a largo plazo.

Nuevamente, sin ánimo de sonar a fatalismo, el modelo neoliberal en su lógica de acumulación y maximización de la tasa de ganancia no hará ninguna de las reformas necesarias. Tampoco dará solución a la crisis habitacional, al contrario, la profundizará. Sólo la presión de la sociedad civil organizada -no fragmentada- podría eventualmente lograr algún cambio.

## Referencias

- A. R., & G. P. (2016). *Estado de la Vivienda en Centroamérica*. CLADS-INCAE Business School.
- Abramo, P. (2006). *La ciudad caleidoscópica*. Netbiblo.
- Abramo, P., Mancilla, M., & Espinoza, J. (2016). *Ciudades de la gente* (Vol. III).
- Agua, F. d. (25 de Junio de 2020). Conferencia de prensa: Carta Abierta al presidente de ANDA Arq. Frederik Benitez. (F. d. Agua, Entrevistador) Obtenido de <https://www.facebook.com/watch/live/?v=721484121934688&ref=external>
- ANDA. (2017). *Boletín estadístico*. San Salvador. Obtenido de <http://www.anda.gob.sv/wp-content/uploads/2018/07/Estadistico2017.pdf>
- Baires, S. (2003). División social del espacio urbano y emergencia de los barrios cerrados en el Área Metropolitana de San Salvador. En R. O. Loida Mariela Castro, *Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo*. CLACSO (2018).
- Banco Mundial. (2002). La Situación de los Pobres con Respecto a la Prestación de los Servicios Urbanos.
- Banco Mundial. (2016). *Estudio de la Urbanización en Centroamérica, Oportunidades de una Centroamérica Urbana*.
- Barahona, A. (Julio-Diciembre de 2017). La vivienda social en El Salvador. *Revista Realidad* 150, 2017, 150, 65-90.
- BCR. (2009). *La inversión productiva y el rol de la Industria de la Construcción en El Salvador: ¿Actividad económica procíclica o contracíclica?*
- Beltrán, M. (21 de Julio de 2015). Así le permitio el Mnisterio de Medio Ambiente deforestar a Grupo Roble en Santo Tomás. *Gato Encerrado*. Obtenido de <https://gatoencerrado.news/2015/07/21/asi-le-permitio-el-marn-a-grupo-roble-deforestar-en-santo-tomas/>
- Bernardos, G. (2007). Capítulo 2. Los protagonistas del mercado inmobiliario. En A. Coruña, *Como invertir con éxito en el mercado inmobiliario* (págs. 65-119). Netbiblo.
- Bernardos, G. (2007). Capítulo 2. Los protagonistas del mercado inmobiliario . En G. Bernardos, *Como invertir con éxito en el mercado inmobiliario* (págs. 65-119.). Coruña: Netbiblo.
- Bonomo, U., Brain, I., & Simioni, D. (2015). Políticas de acceso a la vivienda. En S. C. (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. (pág. 506). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Camargo, F. M. (Junio-Diciembre de 2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. (B. C. Universidad de Los Andes, Ed.) *FOLIOS • Segunda época*(44), 3-19.
- Castells, M. ([1974]; 2014). *La cuestión urbana* (15a ed.). México D.F.: Siglo Ventiuno Editores.

- Centro de Estudios Territoriales. (11 de Agosto de 2020). *Valores del Suelo en América Latina*. Recuperado el 15 de Agosto de 2020, de ¿Cuánto vale el suelo urbano en América Latina?: <https://valorsueloamericalatina.org/2020/08/11/cuanto-vale-el-suelo-urbano-en-america-latina/>
- Cetre, M. (Enero- Junio de 2015). La financiarización como una de las transformaciones de las ciudades latinoamericanas. *Republicana*(18), 113-133.
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *CEPAL - Serie medio ambiente y desarrollo*, (75).
- Climent, M. (2010). *El mercado de la construcción en El Salvador*.
- Clos, L. F. (2016). El Problema de la Vivienda. *Planificación y política de la vivienda*. Universitat de Barcelona.
- COAMSS - OPAMSS. (2010). *Políticas Metropolitanas: Desarrollo Urbano y Territorial, Espacios Públicos, Medio Ambiente y Movilidad*. San Salvador.
- COAMSS; OPAMSS. (2016). *Esquema Director, Plan director 2030 y apuestas de Hábitat III*. San Salvador.
- Coreas, C. V. (Septiembre de 2019). Tesis para optar al grado de Doctor en Geografía. *Desigualdad socioespacial a través de la gestión de la política pública de vivienda en el Área Metropolitana de San Salvador, El Salvador, 1989-2014*. CDMX: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Coremberg, A. (2013). *Cadena de Valor de la Industria de la Construcción*.
- Cruz, C., & Molina, L. (2010). *Criterios de drenajes de aguas lluvias: Diagnóstico para la red del AMSS*. San Salvador: SNET.
- DIGESTYC. (2007). *Censo de Población y Vivienda*.
- DIGESTYC. (2018). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*.
- DIGESTYC. (2019). *EHPM 2018*. Ciudad Delgado: DIGESTYC.
- Erba, D. A. (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina* (Vol. I).
- Ferrufino, C. (2013). *La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador*.
- FONAVIPO. (1992; 2001). *Ley del Fondo Nacional de la Vivienda Popular*. D.L. Nº 258, del 28 de mayo de 1992, publicado en el D.O. Nº 99, Tomo 315, de 8 de junio de 1992, con reformas a 2001.
- FONAVIPO. (2018). *Informe de rendición de cuentas*. San Salvador. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/fonavipo/documents/rendicion-de-cuentas>
- Guevara, P., & Arce, R. (2016). *Estado de la vivienda en Centroamérica*. Managua: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS- INCAE Business School) y Hábitat para la Humanidad.

- Harvey, D. ([1985]; 1990). *Los límites del capitalismo y de la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2006). *Towards a Theory of Geographical Uneven Development*. Londres: Verso.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, S. A.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2da (Primera reimpresión) ed.). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lefebvre, H. ([1974]; 2012). *La producción del espacio*. (E. M. Gutiérrez, Trad.) Madrid: Capitán Swing Libros, S. L.
- Ley de Urbanismo y Construcción. (con reformas a 1991). *D.L. N° 232, del 4 de junio de 1951, publicado en el D.O. N° 107, Tomo 151, del 11 de junio de 1951*.
- Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional. (con reformas a 2012). *D.L. N° 993, del 22 de febrero de 2012, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 394, del 7 de marzo de 2012*.
- Lungo, M. (1996). La gestión de la tierra urbana en El Salvador. *PRISMA*, (20), 1-12.
- Lungo, M. (2000). *La tierra urbana*. San Salvador: UCA Editores.
- MARN. (2012). *Segundo Censo Nacional de los desechos sólidos municipales*. San Salvador.
- Martín, C., Srin, T., & Collazos, J. (2016). *Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe*.
- Ministerio de Haciendas y Finanzas Públicas. (2016). Construcción. *Informes de cadenas de valor*.
- Molina, J. C. (2017). Historiografía de la vivienda mínima moderna en el Área Metropolitana de San Salvador: los años de la modernización urbana. *Akados, Enero-Junio 2017*.
- Montalvo, J. G. (1999). *El precio del suelo: La polémica interminable*.
- Morales Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- OMR. (2017). *Proceso de obtención de permisos de construcción*. Antiguo Cuscatlán.
- ONU-HÁBITAT. (2013). *Perfil del Sector Vivienda de El Salvador*.
- ONU-Hábitat. (2016). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). *Informe regional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) para América Latina y el Caribe: Ciudades sostenibles con igualdad*, A/CONF.226/7. Quito.



- Pino, R. (15 de Mayo de 2017). Área urbana del AMSS ha crecido más de 74 kilómetros cuadrados. *El Mundo*. Obtenido de <https://elmundo.sv/area-urbana-del-amss-ha-crecido-mas-de-74-kilometros-cuadrados/>
- Piñeira, M., Lois, R., & Vives-Miró, S. (1 de Julio de 2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XX(539). Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/304676219\\_El\\_proceso\\_urbanizador\\_en\\_Espana\\_1990-2014\\_una\\_interpretacion\\_desde\\_la\\_geografia\\_y\\_la\\_teor%C3%ADa\\_de\\_los\\_circuitos\\_de\\_capital](https://www.researchgate.net/publication/304676219_El_proceso_urbanizador_en_Espana_1990-2014_una_interpretacion_desde_la_geografia_y_la_teor%C3%ADa_de_los_circuitos_de_capital)
- Polío, R. A. (Julio - Diciembre de 2012). La reforma agraria de 1980 en El Salvador: lucha política, diseño y ejecución. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*(3), 95-120.
- Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales. (1991). *D.E. Nº 70, del 6 de diciembre de 1991, publicado en el D.O. Nº 241, Tomo 313, del 20 de diciembre de 1991.*
- Saavedra, M. (19 de octubre de 2019). Proyectos verticales suman \$305 millones. (E. Economista, Ed.) Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de <https://www.laprensagrafica.com/economia/Proyectos-verticales-suman-305-millones-20191030-0698.html>
- Sánchez, J. (1 de Agosto de 2003). El mercado inmobiliario y los promotores: cambios en la gran empresa inmobiliaria. (U. d. Barcelona, Ed.) *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII(146(091)). Obtenido de [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(091\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(091).htm)
- SIGET. (2018). *Boletín Estadístico de Electricidad*. San Salvador.
- Smolka, M., & Furtado, F. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Estudio del Sector Vivienda en Colombia. *Estudios Económicos Sectoriales*, (4).
- Topalov, C. (1979). *La Urbanización capitalista : algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Universidad Nacional de Costa Rica. (s.f.). Análisis crítico de la producción de la división social del espacio residencial para el caso del AMSS, entre 1950 y 1979. Una interpretación geográfica. *Revista Geográfica de América Central*.
- Urban Institute. (2016). *Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe*. Etapa I: Iniciativa de investigación mundial para la vivienda, Washington, DC.
- Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. (2015). *Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador*.
- Viceministerio de Transporte. (2019). *Estadísticas a junio 2019*. San Salvador.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. (13 de abril de 2018). *Respuesta a Solicitud de información No. 062-2018, 10 de Abril de 2018*. Obtenido de Portal de transparencia: <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/mop/documents/239881/download>